

COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

presieduta da
GAETANO QUAGLIARIELLO

Per una democrazia migliore

RELAZIONE FINALE E DOCUMENTAZIONE



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

In copertina: Ambrogio Lorenzetti, *Allegoria degli Effetti del Buon Governo in Città* (1338-1339),
parete di destra della Sala dei Nove, Palazzo Pubblico, Siena.

COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

presieduta da

GAETANO QUAGLIARIELLO

Per una democrazia migliore

RELAZIONE FINALE E DOCUMENTAZIONE



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA

Sommario

PARTE PRIMA RELAZIONE FINALE E APPROFONDIMENTI

Giorgio Napolitano. Saluto del Presidente della Repubblica ai componenti della Commissione per le riforme costituzionali	11
Gaetano Quagliariello. Premessa	15
RELAZIONE FINALE DELLA COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI	
Introduzione	27
Premessa	31
Capitolo I. Bicameralismo paritario	33
Capitolo II. Procedimento legislativo	41
Capitolo III. Titolo V	49
Capitolo IV. Forma di governo	57
Capitolo V. Sistema elettorale	67
Capitolo VI. Istituti di partecipazione popolare	73

APPROFONDIMENTI

BICAMERALISMO	
Beniamino Caravita di Toritto	81
Lorenza Carlassare	85
Elisabetta Catelani	87
Ginevra Cerrina Feroni	94
Pietro Ciarlo – Giovanni Pitruzzella	98
Giuseppe de Vergottini	101
Giandomenico Falcon	104
Massimo Luciani	107

Anna Moscarini	112
Ida Nicotra	114
Valerio Onida	122
Annamaria Poggi	129
Guido Tabellini	133
Nadia Urbinati	136
Lorenza Violini	139

TITOLO V

Augusto Barbera	151
Beniamino Caravita di Toritto	165
Ginevra Cerrina Feroni	173
Giuseppe de Vergottini	183
Giuseppe Di Federico	187
Anna Maria Poggi	190
Guido Tabellini	194
Lorenza Violini	197
Lorenza Violini	204

FORMA DI GOVERNO

Giuditta Brunelli	209
Beniamino Caravita di Toritto	215
Elisabetta Catelani	223
Ginevra Cerrina Feroni	230
Enzo Cheli	234
Mario Dogliani	238
Massimo Luciani	243
Stefano Mannoni	249
Anna Moscarini	253
Marco Olivetti	258
Valerio Onida	265
Angelo Panebianco	273
Lorenza Violini	281
Lorenza Violini	287
Beniamino Caravita di Toritto - Pietro Ciarlo - Ginevra Cerrina Feroni - Giuseppe de Vergottini - Giuseppe Di Federico - Franco Frattini - Stefano Mannoni - Ida Nicotra - Angelo Panebianco - Anna Maria Poggi - Guido Tabellini - Lorenza Violini - Nicolò Zanon	293

SISTEMA ELETTORALE	
Ginevra Cerrina Feroni	303
Francesco D’Onofrio	310
Marco Olivetti	312
Valerio Onida	314
Anna Maria Poggi	316
Guido Tabellini	321

APPROFONDIMENTI VARI	
Mario Pilade Chiti	329
Giuseppe de Vergottini	332
Giuseppe Di Federico	339
Giandomenico Falcon	344

PARTE SECONDA **I LAVORI DELLA COMMISSIONE** **PER LE RIFORME COSTITUZIONALI** **DOCUMENTAZIONE**

Intervento del Presidente del Consiglio Enrico Letta alla riunione di insediamento della Commissione per le riforme costituzionali	349

Relazione introduttiva del Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello alla seduta di insediamento della Commissione per le riforme costituzionali	353

Intervento del Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica Anna Finocchiaro alla seduta di insediamento della Commissione per le riforme costituzionali	359

Intervento del Presidente della Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati Francesco Paolo Sisto alla seduta di insediamento della Commissione per le riforme costituzionali	363

REVISIONE DELL’ASSETTO BICAMERALE DEL PARLAMENTO	
Schema tematico di discussione	369
Resoconto della Commissione di esperti. Seduta di insediamento del 12 giugno 2013	373
Resoconto della Commissione di esperti. Seduta del 17 giugno 2013	405

REVISIONE DELLA FORMA DI STATO	
Schema tematico di discussione	465
Resoconto della Commissione di esperti. Seduta del 24 giugno 2013	471
Sintesi per la riunione di lunedì 1 luglio Titolo V	525
Resoconto della Commissione di esperti. Seduta del 1 luglio 2013	527
REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO	
Schema tematico di discussione	565
Resoconto della Commissione di esperti. Seduta dell'8 luglio 2013	571
Resoconto della Commissione di esperti. Seduta del 15 luglio 2013	617
REVISIONE DELLA NORMATIVA ELETTORALE	
Schema tematico di discussione	671
Resoconto della Commissione degli esperti. Seduta del 22 luglio 2013	675
Allegati alla seduta del 22 luglio 2013	729
CONFERENZA CONCLUSIVA DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI	
Resoconto della Commissione degli esperti. Seduta pomeridiana del 15 settembre 2013	747
Resoconto della Commissione degli esperti. Seduta serale del 15 settembre 2013	773
Resoconto della Commissione degli esperti. Seduta del 16 settembre 2013	783
Resoconto della Commissione degli esperti. Seduta del 17 settembre 2013	813
DOCUMENTAZIONE CONSEGNATA ALLE RIUNIONI DELLA COMMISSIONE	815
APPENDICE	
Decreto istitutivo della Commissione per le riforme costituzionali	821

PARTE PRIMA

DISCORSI DI INSEDIAMENTO RELAZIONE FINALE E APPROFONDIMENTI

Giorgio Napolitano
Saluto del Presidente della Repubblica
ai componenti della Commissione
per le riforme costituzionali

Palazzo del Quirinale, 6 giugno 2013

Desidero innanzitutto rivolgere un cordiale saluto a tutti e anche associarmi al ringraziamento, che già ha espresso il Presidente Letta, per l'accettazione da parte di ciascuno di voi dell'invito a far parte di questa Commissione.

Voglio subito dire con estrema chiarezza - perché non si confondano ambiti diversi di competenze e funzioni - che è il Governo che ha avuto il merito e si è assunto, aggiungo con coraggio, la responsabilità di progettare e promuovere un processo destinato a condurre alla definizione di un insieme di interventi di riforma delle nostre istituzioni. Ed è molto importante che questo progetto sia stato oggetto di dibattito in Parlamento e che il Parlamento abbia acconsentito, attraverso le mozioni approvate dal Senato e dalla Camera, sul percorso da compiere. Il luogo di definizione di questo insieme di interventi di riforma delle nostre istituzioni è il Parlamento.

Credo che non ci siano margini di equivoco, e che sia stato anche molto opportuno che il Governo abbia scartato altre ipotesi che potevano suscitare dubbi o ambiguità e che, nello stesso tempo però, abbia tenuto ferma l'esigenza di acquisire il contributo del mondo degli studi, l'apporto delle valutazioni e delle riflessioni soprattutto - anche se non solo, come il Presidente ha ribadito - giuridico-costituzionali di cui esso è portatore. E tale esigenza può essere soddisfatta attraverso la partecipazione, appunto, a questa Commissione di un folto gruppo di personalità - di diverse tendenze ed esperienze - rappresentative di quel mondo degli studi oggi meno rappresentato in Parlamento che in altre fasi storiche.

Credo che il compito della Commissione sia stato enucleato con grande chiarezza: si tratta di procedere ad un'analisi obiettiva delle ne-

cessità di riforma e ad una rappresentazione puntuale delle opzioni da discutere, viste anche – e mi fa piacere che il Ministro Quagliariello lo abbia sottolineato – in tutte le loro implicazioni e ricadute. Opzioni su cui il Parlamento possa quindi intervenire giovandosi di una fase istruttoria affidabile e già compiuta al più alto livello attraverso i lavori della Commissione. Bisognerà anche un po' abituarsi ai due termini "Commissione" e "Comitato" tra i quali può insorgere una certa erronea sovrapposizione. Il Comitato deciderà le proposte da sottoporre in ultima istanza alle Assemblee parlamentari e, come è stato ricordato, in ancora successiva e definitiva istanza, alla volontà popolare attraverso Referendum.

Inutile dire che quello che deve regolare l'attività della Commissione è un principio di libertà e pluralità delle opinioni, di rispetto reciproco e anche di apertura ad ogni ascolto e ad ogni possibile avvicinamento. Non sarà un organismo in cui ci si divide in maggioranza e in minoranza. Abbiamo avuto anche espressioni di maggioranza e minoranza in esperienze diverse, molto lontane. Ricordo – poi dirò una parola su questi precedenti – che, ad esempio, nella Commissione Bozzi (1983-1985), si arrivò anche a relazioni finali molto impegnative e ampie, di maggioranza e minoranza.

Credo che in questa Commissione non si tratti di ciò, ma si tratti invece di prospettare punto per punto le posizioni convergenti e divergenti che saranno espresse anche dando a ciascuno, se così si vorrà, la responsabilità di sottoscrivere o l'una o l'altra posizione da trasmettere, in ogni caso, al Governo e, attraverso il Governo, al Parlamento.

Non posso nascondere nemmeno io qualche motivo di preoccupazione per il dibattito già emerso pubblicamente – stavo per: dire già esplosivo – soprattutto attraverso i mezzi di informazione. Non solo, a mio avviso, si è partiti falsandosi i termini del dibattito da portare avanti: questa polemica – non solo giornalistica – molto spesso si è largamente presentata in termini di contrapposizione pregiudiziale tra modelli o schemi sommari attribuibili ai diversi schieramenti politici. In qualche modo – come ho detto in questi giorni – si è avuta l'impressione che si sia cominciato dalla fine, dando già per scontato un 'bianco' o 'nero' su cui poi non si sa bene chi da subito – senza aspettare che si enucleino

e prospettino opzioni e relative ricadute e implicazioni - debba dire il suo sì o il suo no. Ma al di là di ciò, soprattutto, a mio avviso, si sono determinate delle rappresentazioni fuorvianti, come se davvero si fosse in presenza di un confronto - per non dire di una guerra - tra intemerati difensori e disinvolti guastatori della Carta costituzionale.

Ora, non ho bisogno di ripetere a voi cose che ho detto per dovere istituzionale, ma che voi conoscete molto meglio di me. Abbiamo dal 1948 (essendo entrata in vigore il 1° gennaio del 1948) una Costituzione rigida, non intangibile, suscettibile di revisioni per le quali, d'altronde, essa stessa prevede specifiche procedure che possono richiedere anche, e hanno già richiesto nel passato - nel 1993, come successivamente nel 1997 - delle parziali, misurate deroghe volte a facilitare un percorso che voglia essere concludente.

Direi che il pericolo vero da cui guardarsi, al di là di queste contrapposizioni facili, sommarie, di questo rumore, di queste polemiche giornalistiche e politiche, è quello dello scetticismo o, se si preferisce, del pessimismo, di cui esistono pure valide ragioni e di cui non si può negare il fondamento, circa la possibilità di portare a conclusione il processo.

Questo pessimismo o scetticismo si può considerare largamente giustificato se si guarda ai diversi, precedenti momenti di impegno su questi temi e tentativi di riforma, qualche volta essendoci io stesso stato dentro a più riprese. Nel 1983-85 seguii i lavori della Commissione Bozzi da Presidente del più importante gruppo parlamentare di opposizione; nel 1993, non solo seguii, ma promossi i lavori della Commissione De Mita-Iotti come Presidente della Camera dei deputati. Francamente cerco di scrollarmi di dosso questi ricordi, perché vi sono ricordi che pesano e che possono ingenerare delle reazioni di scoraggiamento. Ma vale la pena di guardare a quei tentativi del passato, senza lasciarsene schiacciare ovvero scoraggiare, per trarne questa conclusione, a mio avviso inconfutabile: se in periodi e contesti politici così diversi (1983-85, 1992-93, 1997-98, 2004-2005 e ancora 2012), il tema delle riforme istituzionali e delle modifiche costituzionali è riemerso, si è riproposto, è divenuto oggetto di confronto, benché in ultima istanza rimasto senza esito, è perché riforme, modifiche,

adeguamenti e ripensamenti dell'ordinamento della Repubblica rappresentano un inconfutabile - e ineludibile bisogno.

E ha fatto bene il Presidente del Consiglio a evocare anche ragioni che hanno una matrice europea in un quadro di profondi cambiamenti dello stesso assetto costituzionale europeo.

A quel bilancio da me ora richiamato di inconcludenti confronti e di deludenti risultati possono opporsi solo alcune eccezioni: la riforma del Titolo V della Costituzione, la riforma di alcuni articoli importanti della Costituzione come quello che riguarda il giusto processo o come quello che ha riguardato l'articolo 81 Cost. e cioè le regole di bilancio.

La verità è che non si può essere guidati dalla negatività dei precedenti sforzi non giunti a conclusione, ma si deve essere guidati dalla convinzione della necessità obiettiva e ineludibile, che attraverso un itinerario oramai di trent'anni è sempre riemersa, di modificare il nostro ordinamento, definito nella seconda parte della Costituzione repubblicana. Di ciò mi sono fatto assertore fin dall'inizio del mio mandato, nel solco delle posizioni e degli appelli, pur variegati, espressi da diversi miei predecessori, e forse nel modo più netto e perentorio, il 28 maggio 1992 nel Messaggio di insediamento dinanzi alle Camere riunite, dal Presidente e già costituente appassionato, Oscar Luigi Scalfaro.

In questo spirito seguirò i lavori della Commissione, restando estraneo al confronto e alle scelte che spettano al Parlamento e che saranno istruite dalla vostra Commissione. Restandovi estraneo così come ritengo che sia mio dovere - ho già avuto modo di ribadirlo in questi giorni - ma senza sottrarmi alla responsabilità, che qui voglio ancora una volta assumermi, di un forte incitamento per il vostro lavoro, di un forte incitamento a concludere: perché dobbiamo farcela, questa volta dobbiamo farcela. È una partita troppo importante per la credibilità e per il rafforzamento della democrazia italiana per lasciare fallire anche questo tentativo.

Gaetano Quagliariello

Premessa

Nel difficile momento storico che stiamo attraversando, la positiva esperienza messa a frutto nella Relazione finale consegnata dalla Commissione per le riforme costituzionali il 17 settembre scorso testimonia una rinnovata volontà della politica e del mondo accademico di riannodare in modo sistematico, dopo oltre trent'anni di dibattito, i fili del confronto sulla riforma delle istituzioni.

Il tema delle riforme rappresenta uno dei punti qualificanti del programma sul quale il Governo Letta ha ottenuto la fiducia delle Camere nel mese di maggio. Per realizzarlo, il Parlamento e il Governo stesso potranno giovare della Relazione e degli altri preziosi contributi raccolti in questo volume.

Con un congruo anticipo rispetto alle scadenze prefissate, la Commissione di esperti -nominata dal Governo il 13 giugno scorso con il compito di istruire le tematiche inerenti la riforma dei Titoli I, II, III e V della seconda parte della Costituzione e la connessa riforma della legge elettorale - ha svolto un'attività intensa e articolata. Sono state affrontate questioni tecnicamente complesse e politicamente sensibili, spesso in questi anni oggetto di acceso confronto politico, senza alcun pregiudizio e senza perdere mai di vista l'obiettivo di offrire analisi ed elementi di riflessione quanto più possibile argomentati. Ciò al fine di agevolare l'esercizio del potere di iniziativa e di deliberazione spettante agli organi costituzionali, cui compete la responsabilità di varare le riforme necessarie per ammodernare le istituzioni repubblicane.

Con questo spirito la Commissione, composta da giuristi e studiosi con differenti sensibilità culturali e politico-istituzionali, si è sforzata preliminarmente di enucleare gli elementi di condivisione più che i punti di frattura, al fine di contrastare quelle tentazioni al conservatorismo costituzionale e all'accanimento modellistico che da decenni realizzano qualunque tentativo di riforma.

Il primo risultato di questo metodo è rinvenibile in una diagnosi am-

piamente condivisa dei problemi da risolvere e degli obiettivi da perseguire.

In questo senso, la Commissione ha svolto i suoi lavori nella consapevolezza tanto della gravità e del carattere per molti versi non congiunturale della crisi italiana, quanto dell'intreccio indissolubile, e sempre più evidente, tra la solidità e la qualità dell'assetto istituzionale e il perdurare di una recessione che incide sulla stessa coesione sociale.

Alle difficoltà del Paese non è estranea la debolezza delle nostre istituzioni, concepite in una fase storica molto diversa da quella attuale e risultate progressivamente inadeguate a fronteggiare con efficacia le sfide derivanti dal mutato contesto economico mondiale e dal processo di integrazione europea.

A differenza delle altre grandi democrazie dell'Occidente, da tempo interessate da incisivi processi di riforma, il nostro Paese si è trovato privo di strumenti all'altezza delle decisioni da assumere in un contesto globale sempre più competitivo e in una cornice europea in cui gli Stati, oltre a rispettare severe regole di bilancio, sono chiamati a concorrere alla definizione di strategie per lo sviluppo e l'occupazione e all'attuazione di politiche pubbliche che hanno un impatto crescente e pervasivo sulla vita dei cittadini e l'operato delle imprese.

Politiche che si articolano oggi in un sistema di governo multilivello tra Unione europea, Stato e Autonomie territoriali assai più complesso che nel passato, e che necessitano pertanto di essere attentamente calibrate, anche al fine di salvaguardare il quadro dei valori e dei principi fondamentali della Costituzione del 1947 e di non vanificarne l'impianto posto a tutela delle importanti conquiste raggiunte sul piano dei diritti civili e sociali.

Muovendo da queste premesse di fondo, la Commissione ha approfondito le ragioni sottese alla fragilità del nostro sistema politico-istituzionale, rinvenendo nell'incapacità di esprimere nel lungo periodo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale uno dei più rilevanti elementi di criticità, che è apparso a sua volta direttamente connesso a un processo di indebolimento del sistema dei par-

titi politici che in Italia ha assunto caratteristiche assai più marcate che in altri Paesi europei.

Come afferma nelle sue premesse la Relazione finale della Commissione, i partiti - senza i quali, è bene rimarcarlo, un sistema democratico non è nemmeno concepibile - hanno mostrato serie difficoltà nell'assolvere le loro principali funzioni costituzionali di raccordo tra la società e le istituzioni, di selezione della classe dirigente e di elaborazione e attuazione di strategie e politiche pubbliche di ampio respiro.

La crisi dei partiti quali strumenti insostituibili attraverso i quali i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale si è riverberata direttamente sulle attribuzioni del Parlamento e del Governo, pregiudicandone il corretto funzionamento in termini di efficienza dei circuiti decisionali, stabilità dei governi, efficacia delle politiche pubbliche e autorevolezza delle istituzioni e del corpo politico nel suo insieme.

La storia di questi ultimi anni testimonia con nettezza come tali difficoltà siano andate nel tempo amplificandosi; la situazione di stallo istituzionale determinatasi dopo le ultime elezioni politiche ne ha offerto una plastica e drammatica rappresentazione.

Stiamo vivendo un paradosso: da un lato lo stato di crisi dei partiti richiederebbe un incisivo intervento di riforma delle istituzioni, in grado di restituire loro forza e legittimazione; dall'altro costituisce un formidabile ostacolo alla sua realizzazione.

Negli ultimi vent'anni in Italia abbiamo coltivato l'illusione che per costruire una moderna democrazia decidente fosse sufficiente riformare in senso maggioritario la legge elettorale.

L'effetto ultimo di tale approccio è stato quello di sospingere il quadro politico verso forme di alternanza, senza tuttavia guadagnare nulla in termini di efficienza, equilibrio e resa complessiva del sistema. Siamo così passati dalla immobile instabilità della cosiddetta Prima Repubblica alla frenetica instabilità della fase attuale, nella quale i governi durano forse un po' di più, ma loro capacità realizzativa è anche minore di quella che si registrava in passato, quando, pur in presenza di esecutivi brevi e instabili, la sostanziale fissità degli equilibri politici generali consentiva strategie di riforma di più ampio respiro.

La necessità di definire un nuovo sistema elettorale integrato nel processo di riforma costituzionale (e in particolare di superamento del bicameralismo paritario) è peraltro resa ancor più urgente dalla recente decisione della Consulta che ha dichiarato la illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge elettorale vigente.

Nel presupposto che occorra sgombrare il campo dall'illusione di poter porre rimedio ai gravi deficit di capacità decisionale, di stabilità e di rappresentatività che abbiamo di fronte con un ennesimo intervento sul solo sistema elettorale oppure affidandosi esclusivamente allo spontaneismo delle dinamiche politiche, nel corso dei lavori della Commissione è stato evidenziato come le riforme, pur con i limiti impliciti in qualsiasi opera di revisione costituzionale, siano necessarie anche al fine di promuovere un processo di rafforzamento e rigenerazione dei partiti politici, che li renda capaci di dialogare al proprio interno e tra loro stessi facendo prevalere le ragioni dell'unità piuttosto che quelle del conflitto e della sterile e talvolta aprioristica contrapposizione.

In questo senso, da un lato occorre riaffermare con forza la necessità di un sistema istituzionale ispirato al bipolarismo, che è un valore essenziale in una democrazia moderna e post-ideologica. Questo però non può essere ritenuto sufficiente: negli ultimi vent'anni, infatti, abbiamo avuto due fazioni armate con l'unico obiettivo di distruggere il nemico. Si tratta dunque di disegnare le nostre istituzioni in modo tale da rendere possibile un "bipolarismo ben temperato", nel quale a fronteggiarsi siano due schieramenti politici alternativi, reciprocamente rispettosi e uniti quando sono in discussione i valori fondanti della nostra comunità.

Tale obiettivo richiede da un lato un'evoluzione delle culture politiche, dall'altro una riforma delle istituzioni che la favorisca.

Abbiamo bisogno di un percorso che restituisca forza e autorevolezza alla rappresentanza politica e che, senza intaccare l'alternanza fra schieramenti diversi alla guida del Paese, agevoli il confronto sulle cose da fare nell'interesse del Paese e la costruzione del consenso sulla base di principi, ideali e proposte di governo concrete e lungimiranti.

Se la diagnosi dei problemi e l'analisi degli obiettivi costituisce il filo

rosso intorno al quale si sono dipanati i lavori della Commissione, le diverse sensibilità istituzionali e culture giuridiche in essa presenti hanno fatto emergere, nei diversi ambiti di riforma, posizioni talvolta unanimi

o lievemente divergenti, talaltra differenziate sulla base di opzioni alternative subordinate a talune scelte di fondo.

In particolare, la Relazione finale della Commissione -articolata in sei capitoli -individua gli ambiti principali della riforma costituzionale, i quali, pur avendo ciascuno una propria autonomia, compongono un disegno riformatore organico e unitario.

Il punto di partenza del disegno è rappresentato dal rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario e simmetrico, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e in particolare una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza.

Parallelamente al rafforzamento del ruolo del Parlamento, la Relazione evidenzia la necessità di un rafforzamento dell'Esecutivo attraverso la riforma del sistema di governo. In proposito la Relazione non indica un'unica soluzione ma prospetta tre possibili diverse 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 a entrambe le prime due soluzioni, conduca al governo parlamentare del Primo Ministro. La Relazione fornisce anche le necessarie indicazioni circa il sistema elettorale che dovrebbe opportunamente accompagnare ciascuna delle diverse opzioni di forma di governo, per consentire il pieno sviluppo delle potenzialità di ciascuna. Naturalmente, in un sistema riformato occorrerà anche procedere a un 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.

Su un altro piano si colloca la riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle Autonomie locali, che riduca significativamente le so-

vrapposizioni delle competenze e si fondi su una maggiore collaborazione e una minore conflittualità.

Vi è infine il capitolo dedicato al rafforzamento degli strumenti di democrazia diretta. La prospettiva di una razionalizzazione e stabilizzazione del sistema, con un rafforzamento del ruolo del Governo e del Parlamento, implica anche un rafforzamento degli strumenti a disposizione dei cittadini per integrare e correggere le scelte operate dalle istituzioni rappresentative. Al rafforzamento dei circuiti della democrazia rappresentativa deve infatti corrispondere anche un rafforzamento dei meccanismi di partecipazione diretta dei cittadini, che rappresentano il principale antidoto verso quei rischi di indebolimento del circuito democratico che sono stati negli ultimi anni paventati per opporsi a ogni serio tentativo di riforma.

L'apporto qualificato degli studiosi deve tuttavia accompagnarsi anche alla partecipazione popolare su un tema che, pur investendo direttamente la vita quotidiana di tutti i cittadini, viene talvolta percepito come freddo, troppo tecnico, quasi iniziatico. Ed è per queste ragioni che il Governo ha ritenuto di promuovere, contemporaneamente al lavoro della Commissione degli esperti, una grande consultazione *online* aperta a tutti i cittadini. Il lavoro del Parlamento sulle riforme istituzionali potrà giovare delle risultanze della consultazione pubblica conclusasi lo scorso 8 ottobre. Essa ha fatto registrare una partecipazione elevatissima, che ne fa la consultazione pubblica di maggiore successo fra quelle finora svolte in Italia e in Europa. All'esito del lavoro di verifica e di elaborazione statistica, i risultati sono confluiti in un rapporto pubblicato *online* e consegnato alla Presidenza del Consiglio.

Solo un'adeguata revisione della seconda Parte della nostra Costituzione potrà creare le condizioni necessarie a restituire credibilità e autorevolezza al corpo politico, inaugurando così una nuova stagione nella quale la maggiore stabilità ed efficienza complessiva dell'assetto dei pubblici poteri potrà consentire di affrontare con successo le nuove sfide che abbiamo di fronte e di agganciare in modo duraturo i segnali di ripresa dell'economia che si profilano all'orizzonte.

Naturalmente, tocca ora al Parlamento e alla politica la responsabilità di assumere le decisioni fondamentali. Ciò che è certo è che non possiamo permetterci un ennesimo fallimento. Un fallimento sulle riforme perpetuerebbe con ogni probabilità la situazione di incertezza e di instabilità che ha caratterizzato l'inizio dell'attuale legislatura, e ostacolerebbe la rimozione di quelle anomalie e forzate coabitazioni tra forze politiche diverse e distanti che impediscono oggi al nostro Paese di divenire una normale democrazia dell'alternanza.

**RELAZIONE FINALE
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)

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 Feroni, 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 Presidente del Consiglio dei Ministri 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 settembre, 16 settembre, 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, nonché dal Servizio Studi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*
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 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 Relazione finale è articolata in sei capitoli: 1) Bicameralismo paritario; 2) Procedimento legislativo; 3) Titolo V; 4) Forma di governo; 5) Sistema elettorale; 6) Istituti di partecipazione popolare. Sono inoltre allegati alla relazione i documenti di approfondimento 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 I

Bicameralismo paritario

Premessa

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 ri-

chiede 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 comporle 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 esser 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 rap-

presentanza 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

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 delle autonomie. 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'adequata 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.”

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 km² a fronte dei 301.338 km² 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 a 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.

Capitolo II

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 coinvolgano 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 maxiemendamenti³.
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

³ 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".

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 coinvolgono 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 Unione europea. 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.

Capitolo III

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 confer-

mata, potrà favorire una maggiore cooperazione nella distribuzione effettiva, oltreché 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 conflittualità⁴.
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 costituzionale⁵.

⁴ 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".

⁵ 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. 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 soppresso⁶.

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

⁶ Riserva di Beniamino Caravita, Anna Poggi e Lorenza Violini: "riteniamo che l'abrogazione dell'art. 116, comma 3, sia controproducente e comunque inopportuna".

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 Cost. 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 raccordi 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 fabbi-

sogni *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 Cost. 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 Cost.. 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 coordina-

mento 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 autonomia⁷.

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

⁷ 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".

che i tempi siano ormai maturi per compiere una 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 Cost. 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 ricoprano già incarichi nello stesso ente territoriale.

Capitolo IV

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, maxiemendamenti 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, pre-

senterebbe 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 duemila, 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 semi-presidenziale 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 contemperi 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 mag-

gioranza 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. quinto), 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 arbitrato 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 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 richie-

dono 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 po-

litiche 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 V

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 pro-

blematiche, 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 coabi-

tazione 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 accederebbero 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^{8 9}.

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 Ca-

⁸ 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.”

⁹ 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”.

mera, 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 disproporzionalità 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. Ha proposto 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.

Capitolo VI

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 unanimemente, 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 presupposti¹⁰.

¹⁰ 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 tra-

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.

sforma 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”.

APPROFONDIMENTI

BICAMERALISMO

Beniamino Caravita di Toritto

Questa Commissione non si può e non si vuole sostituire alla politica, che assumerà le sue scelte in Parlamento, grazie all'accordo tra le forze politiche. Ha due funzioni principali, ma importantissime: a) (ri)creare un linguaggio comune fra gli operatori culturali che si occupano di temi costituzionali; b) "arare" il terreno delle possibili soluzioni e verificarne la fattibilità tecnica, giungendo a prospettare soluzioni, anche alternative, che siano praticabili sotto il profilo tecnico-giuridico. Ambedue le funzioni possono e debbono essere svolte nel massimo raccordo con gli esponenti della cultura e della opinione pubblica specialistica che non sono nella Commissione (penso, ad esempio, al ruolo che può svolgere, in quanto tale, l'Associazione italiana dei costituzionalisti; o le Facoltà di scienze politiche, giurisprudenza, economia delle università; ovvero ancora le riviste giuridiche).

Quanto alla prima questione sottoposta dal Ministro e discussa nella riunione di lunedì 12 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 e da evitare rischi di maggiore corrompibilità, i quali sono semmai legati alla scarto tra maggioranza e opposizione). 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 réflexion*. 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 con-

sequenza, 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 Cost..

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 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 possano partecipare direttamente i Presidenti delle Regioni e i 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 essere 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); 10 oltre i nove (Lombardia). Per un totale di 109, cifra che appare ampiamente accettabile (anche se ad essa si dovessero aggiungere i senatori a vita e quelli della circoscrizione estero).

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 dal 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 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. Occorrerà ragionare anche del CNEL.

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, istituendole!). 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 (e 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.

Lorenza Carlassare

Delle diverse ragioni ipotizzate per l'introduzione di una seconda Camera già alla Costituente, la rappresentanza territoriale sembra l'unica rimasta in gioco. Nell'individuare, in quest'ottica, funzioni e composizione del nuovo Senato ("delle autonomie" o meglio "della Repubblica", non certamente "federale"), è evidente la necessità di collegare le due cose pensando la composizione della seconda Camera in vista delle funzioni che le si vogliono attribuire, e viceversa.

Se s'intende farla partecipe della funzione legislativa (ordinaria e/o costituzionale), non sembra coerente pensarla composta di nominati da Consigli, Giunte o Presidenti. A parte il fatto che non sarebbe sicuramente un modo per tener fuori i partiti (di cui Presidenti, Giunte e Consigli sono espressione), evidente è la disarmonia con i principi costituzionali.

Essendosi ribadito qui l'intento di non toccare la prima parte della Costituzione e sottolineata l'esigenza di coerenza tra le parti, non si può prescindere innanzitutto dal principio cardine dell'art. 1 Cost.. La sovranità del popolo esige che la costruzione dell'ordinamento sia riservata al "sovrano": la democrazia, in tutte le forme assunte nel tempo e nei luoghi, attribuisce sempre la creazione del diritto al popolo o, più tardi, ai suoi rappresentanti. Lo riaffermano i Costituenti "la sovranità spetta tutta al popolo", la "forza viva" cui si riconduce ogni potere dello Stato; "il fulcro dell'organizzazione costituzionale" è nel Parlamento "che *non* è sovrano di per sé stesso, ma è l'organo di più immediata derivazione dal popolo: e come tale riassume in sé la funzione di *fare le leggi* e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo" (M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione*, in *Materiali della Repubblica*, vol. I, *Assemblea Costituente*, t.2, Reggio Emilia, ed. Notor, 1991, 335ss.). Lo dicono e lo dicevano gli studiosi; non è di certo un concetto nuovo.

Hans Kelsen (*Teoria generale del diritto*, Milano 1952, 288-289) riferendo la stessa distinzione fra "monarchia", "aristocrazia" e "democrazia" all'organo della legislazione, preferiva ridurre la contrapposizione a due soli tipi di costituzioni, 'autocrazia' e 'democrazia', assumendo a criterio della classificazione proprio il modo in cui l'ordinamento giuridico viene creato. La base è il concetto di "libertà politica", già espresso nel 1324 Marsilio da Padova nel *Defensor Pacis* (MARSILIO DA PADOVA, *Il Difensore della pace*, Venezia, Marsilio ed., 1991, 119 ss., 217-218): soltanto il corpo di tutti i cittadini (*civium universitas*) ha l'autorità di fare le leggi. Poiché "*civitas est communitas liberorum*", ogni citta-

dino dev'essere libero e non sopportare il dispotismo altrui come succederebbe se uno o pochi facessero le leggi "*auctoritate propria supra civium universitatem*". Affidando ai "pochi" la funzione legislativa, questi potrebbero guardare più al vantaggio privato che al vantaggio comune; sarebbe "aperta la strada all'oligarchia" (o alla tirannia). Si tratta, del resto, di un concetto di sempre: "*Lex est, quod populus iubet atque constituit*" scrivevano i giuristi di Roma.

Oggi, in particolare, di fronte alla manifestazione forte e diffusa del desiderio dei cittadini di partecipare, sarebbe importante coinvolgerli nella scelta dei rappresentanti regionali al Senato, riservando il voto, in ciascuna Regione, a coloro che vi appartengono, per far sentire loro la vicinanza alle istituzioni. Una rappresentanza del popolo regionale, delle sue istanze, delle diverse esigenze, dei diversi interessi; questo dovrebbe essere il Senato, non un raccordo fra governi regionali e governo statale. La scelta della legge elettorale, poi, dovrebbe essere coerente all'intento di partecipazione.

È ovvio, invece che, se le funzioni assegnate al Senato sono diverse dalla legislazione, o, rispetto a questa, non implicano incidenza sulla decisione, altri modi di scelta dei suoi componenti possono essere maggiormente adatti. Insisto sulla connessione fra funzioni e composizione.

Non mi fermo sui punti che trovano l'accordo di tutti: l'esclusione del Senato dal voto di fiducia innanzitutto.

Elisabetta Catelani

Criteri di carattere generale: nella maggior parte delle democrazie moderne il diritto di voto si sostanzia nel diritto di scelta del governo, sia che questa scelta avvenga direttamente che indirettamente (quindi indipendentemente dalla scelta verso un sistema semipresidenziale o il mantenimento della forma parlamentare).

La delega “in bianco” dei cittadini a favore dei partiti, come vi è stato in Italia fino ad ora, non è più accettato, né accettabile a causa della crisi del ruolo dei partiti e, più in generale per la crisi del concetto di democrazia fino ad ora utilizzato.

Questo determina una serie di conseguenze anche sulle scelte del modello di bicameralismo che deve essere in questa sede individuato.

Nella scorsa riunione siamo giunti alla conclusione unanime del mantenimento del bicameralismo, affermando tuttavia anche la necessità di escludere un bicameralismo paritario per quanto riguarda le funzioni ed il loro ruolo nell’indirizzo politico: solo la Camera dei deputati avrà un rapporto di fiducia con il Governo, mentre il Senato della Repubblica (termine da mantenere, rispetto a quello di Senato delle Regioni che talvolta si è ipotizzato) sarà la Camera di compensazione dei rapporti (e/o dei conflitti) fra Stato e Regioni.

Fra i tanti temi che sono stati prospettati nella scheda introduttiva inviataci dalla Segreteria del Ministro, vorrei, in particolare soffermarmi brevemente su tre profili: 1) Composizione e metodo di elezione del Senato 2) Differenziazione delle funzioni fra le due Camere 3) Numero dei Parlamentari.

Composizione e metodo di elezione: premesso che il Senato deve essere rappresentativo della realtà e degli interessi regionali, le ipotesi teoriche ipotizzabili sono almeno tre: a) elezione diretta; b) elezione indiretta; c) mista.

- a) l’elezione diretta dovrebbe essere esclusa se non si riconosce il voto di fiducia al Senato. Appare difficile giustificare razionalmente e giuridicamente da un lato il mantenimento dello stesso criterio di rappresentanza dell’organo e dall’altro la sottrazione di uno dei poteri cardine della rappresentanza popolare, quale è l’istituto della fiducia. Se infatti si intende differenziare i ruoli delle due Camere, il mantenimento di una rappresentanza piena e diretta popolare è in contraddizione con la sottrazione

del rapporto di fiducia con questa Camera (indipendentemente dal sistema elettorale prescelto).

- b) l'elezione indiretta è la soluzione in astratto preferibile, in quanto meglio giustificerebbe la sottrazione al Senato del potere di sfiducia e accentuerebbe invece il suo ruolo di organo di tutela degli interessi regionali (con un'effettiva e sicuramente migliore realizzazione di quanto già previsto in via preparatoria nell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 a completamento della riforma del Titolo V della Costituzione e mai attuato), che tuttavia rischia di non essere accettata dallo stesso organo che deve approvare poi la riforma costituzionale. Tale soluzione poi deve, a sua volta essere articolata in varie ipotesi, per quanto riguarda la sua composizione:
- b.1) potrebbe essere formata da Presidenti delle Regioni e rappresentanti regionali che possono o meno essere rappresentanti solo della maggioranza ovvero anche delle minoranze (nominati dal Consiglio). Se si prevede una rappresentanza anche delle minoranze regionali, escluderei invece il sistema tedesco del voto unitario per tutta la delegazione regionale. Possiamo prendere molto dall'esperienza tedesca, ma quelle che sono le caratteristiche più forti di uno Stato federale, non possono essere trasportate in uno Stato che, come tutti hanno concordato, è, e probabilmente rimarrà, Stato regionale. Obbligare i rappresentanti della minoranza a votare in blocco con la maggioranza (anche se sono spesso in gioco solo interessi locali), appare essere una forzatura sia rispetto alla nostra storia costituzionale, sia ai caratteri tipici della democrazia. Quindi ritengo che sia preferibile lasciare la libertà di voto a ciascun senatore nominato e comunque se 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.
- b.2) Rappresentanti regionali e rappresentanti degli enti locali. Il ruolo che sempre i Comuni hanno svolto in Italia fin dall'anno 1000 non consente, nel momento in cui si crea una Camera deputata a rappresentare le diversità territoriali presenti nello Stato, di non prevedere anche una rappresentanza delle comunità locali. Se si escludono le Città metropolitane come ente rappresentativo, in alternativa e, meglio, si può pensare ad una nomina dei Sindaci dei maggiori Comuni o ancora e, meglio, una nomina da parte dei CAL.

- c) soluzione mista: quella sicuramente preferibile, anche se non necessariamente può essere ritenuta la migliore. Preferibile perché, come si è detto, può essere meglio accettata da parte di un Senato che attualmente deve dare il suo assenso a questa riforma e quindi i propri componenti devono avere la speranza di poter essere rieletti e nello stesso tempo si potrebbe mantenere quel livello “di alto spessore” attualmente presente in Senato. In questo caso il Senato sarebbe composto, oltre che dai membri di diritto che dovrebbero essere rappresentati da tutti i Presidenti di Regione, per metà di rappresentanti regionali nominati dalle Regioni (rappresentanza indiretta), l'altra metà dovrebbe essere eletta dal Corpo elettorale in occasione delle elezioni del Consiglio regionale. Chi devono essere i rappresentanti nominati indirettamente dalla Regione? Oltre ai Presidenti di Regione, devono essere eletti componenti del Consiglio regionale o propri rappresentanti? Se il Senato è composto almeno in parte da Presidenti di Regione o da Sindaci o Consiglieri regionali, i costi della politica si potrebbero ulteriormente ridurre anche, ed indipendentemente, dal numero dei Parlamentari che devono essere significativamente ridotti (così come risulta dalla tabella allegata) in quanto si dovrebbe prevedere già con una legge collegata il divieto di sommare le indennità. Il rischio tuttavia è rappresentato dalla possibilità di scarsa partecipazione ai lavori del Senato (escluderei invece, come è stato ipotizzato, la possibilità di composizione del Senato variabile, nel senso di riconoscere al rappresentante regionale la possibilità di nominare un proprio delegato che partecipi e lo rappresenti anche in sede di votazione del Senato).

Funzioni: è necessario distinguere ed ovviamente ridurre significativamente le leggi bicamerali, che devono principalmente riguardare le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali, ossia, come già precisato meglio nella nota inviata dal prof. Onida (le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma, Cost.); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma, Cost.); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitu-

tivi dello Stato (art. 120, secondo comma, Cost.); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma, Cost.). Per il caso di dissensi fra le due Camere si possono prevedere anziché meccanismi di conciliazione è preferibile che in caso di contrasto l'ultima decisione sia presa dalla Camera a maggioranza assoluta. In ogni caso l'ultima parola deve essere attribuita alla Camera dei deputati.

Numero componenti delle due Camere: è uno dei profili su cui è necessario prestare particolare attenzione al fine di fare proposte concrete, in quanto può essere considerato un aspetto che teoricamente accomuna tutti per quanto attiene l'obiettivo della riduzione del numero dei Parlamentari e di conseguenza riduzione di una delle voci della spesa politica (accanto a quella del finanziamento dei partiti che rimane una pagina ancora aperta), ma su cui non vi è molta unità per quanto attiene i numeri di questa riduzione. Non possiamo infatti non considerare, ancora una volta, che tale riforma deve essere poi approvata dagli stessi organi che sono i destinatari ultimi di tale riduzione.

È necessario in ogni caso prevedere una riduzione significativa, innanzitutto perché costituisce una delle maggiori aspettative della popolazione, ma anche per incrementare l'efficienza e la funzionalità dell'organo. Un criterio utile per realizzare questa riduzione potrebbe essere rappresentato dal rapporto eletti/cittadini attualmente presente in Germania (1 ogni 118.000 cittadini) che è il rapporto minimo ammissibile, oltre questo rapporto la rappresentanza è eccessivamente ridotta.

Quindi se si ipotizza un dimezzamento dei deputati che potrebbero passare a 315/350, il Senato dovrebbe indicativamente averne 150.

E qui il criterio ipotizzato nel contributo inviato dal Prof. Caravita può costituire la base di partenza anche se, a mio avviso, può essere rivisto al fine di mantenere il rapporto senatori/cittadini simile rispetto a quello attuale. In particolare è necessario che anche il Senato sia rappresentativo delle caratteristiche e del peso del territorio e dei cittadini, in quanto, escludendo l'esistenza nel nostro ordinamento di un Senato federale classicamente inteso, si deve escludere anche una pari rappresentatività delle varie regioni, così come avviene negli USA. Occorre quindi domandarsi quale possa essere il criterio per stabilire il giusto rapporto fra elettori ed eletti, fra territorio e soggetti rappresentativi. 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. Se invece, si afferma la necessità di prevedere un Senato regionale rappresentativo “anche” della popolazione (ossia rientrando in quella che ho definito come “soluzione” mista per il metodo di elezione dei Senatori), 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.

Vedi tabella alla pagina successiva.

Il numero può anche aumentare oltre 150 fino a 200 ma in ogni caso i criteri di distribuzione fra Regioni devono rimanere identici.

Se si segue la soluzione mista, prima indicata, metà dei senatori dovrebbe essere nominata dalla Regione e l'altra eletta. In alcuni casi i numeri sono così ridotti che la rappresentanza regionale può essere limitata anche al solo Presidente di Regione o un suo delegato, ad uno o due delegati del Consiglio ed un delegato delle Autonomie locali.

REGIONE	POP 2011	superf	dens ab			RIPARTIZ. ATTUALE		
			ab/Kmq	Kmq/ab	°/°	senatori	ab/sen	%
Piemonte	4.367.394	25.387	172	0,0058	0,0463	22	198.518	7,12%
Valle d'Aosta	126.982	3.261	39	0,0256		1	126.982	0,32%
Lombardia	9.719.520	23.864	407	0,0025	0,0196	49	198.358	15,86%
Trentino - A. A.	1.031.577	13.606	76	0,0132	0,1048	7	147.368	2,27%
Veneto	4.866.324	18.407	264	0,0038	0,0302	24	202.764	7,77%
Friuli - V. G.	1.220.794	7.862	155	0,0065	0,0514	7	174.297	2,27%
Liguria	1.577.439	5.416	291	0,0034	0,0274	8	197.180	2,59%
Emilia Romagna	4.352.794	22.453	194	0,0052	0,0410	22	197.854	7,12%
Toscana	3.673.457	22.987	160	0,0063	0,0498	18	204.081	5,83%
Umbria	888.482	8.464	105	0,0095	0,0758	7	126.926	2,27%
Marche	1.542.156	9.401	164	0,0061	0,0485	8	192.770	2,59%
Lazio	5.499.537	17.232	319	0,0031	0,0250	28	196.412	9,06%
Abruzzo	1.307.199	10.832	121	0,0083	0,0658	7	186.743	2,27%
Molise	314.560	4.461	71	0,0141		2	157.280	0,65%
Campania	5.748.555	13.671	420	0,0024	0,0190	29	198.226	9,39%
Puglia	4.050.817	19.541	207	0,0048	0,0385	20	202.541	6,47%
Basilicata	579.251	10.073	58	0,0172	0,1373	7	82.750	2,27%
Calabria	1.956.830	15.222	129	0,0078	0,0617	10	195.683	3,24%
Sicilia	4.999.164	25.832	194	0,0052	0,0410	25	199.316	8,09%
Sardegna	1.642.528	24.100	68	0,0147	0,1171	8	205.316	2,59%
TOTALE	59.464.644	302.073	197	0,0051		309		
			3.614	0,1256	1,000			

RIPARTIZ. VIZZINI			RIPARTIZ. CARAVITA			RIPARTIZ. CATELANI			RIPARTIZ. CATELANI corretto		
senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%
18	242.633	7,20%	7	693.913	6,60%	11	397.036	7,24	11	397.036	7,33%
1	126.982	0,40%	2	63.491	1,89%	1	126.982	0,66	1	126.982	0,67%
39	249.218	15,60%	10	971.952	9,43%	25	388.781	16,45	22	441.796	14,67%
6	171.930	2,40%	3	343.859	2,83%	3	343.859	1,97	4	257.894	2,67%
20	243.316	8,00%	7	695.189	6,60%	12	405.527	7,89	12	405.527	8,00%
6	203.346	2,40%	4	305.020	3,77%	3	406.693	1,97	3	406.693	2,00%
6	262.907	2,40%	4	394.360	3,77%	4	394.360	2,63	4	394.360	2,67%
17	256.047	6,80%	7	621.828	6,60%	11	395.709	7,24	10	435.279	6,67%
15	244.897	6,00%	6	612.243	5,66%	9	408.162	5,92	9	408.162	6,00%
6	148.080	2,40%	3	296.161	2,83%	2	444.241	1,32	3	296.161	2,00%
6	257.026	2,40%	4	385.539	3,77%	4	385.539	2,65	4	385.539	2,67%
22	249.979	8,80%	8	687.442	7,55%	14	392.824	9,21	13	423.041	8,67%
6	217.867	2,40%	4	326.800	3,77%	3	435.733	1,97	4	326.800	2,67%
2	157.280	0,80%	2	157.280	1,89%	2	157.280	1,32	2	157.280	1,33%
23	249.937	9,20%	8	718.569	7,55%	15	383.237	9,87	13	442.197	8,67%
16	253.176	6,40%	7	578.688	6,60%	10	405.082	6,58	10	405.082	6,67%
6	96.542	2,40%	3	193.084	2,83%	1	579.251	0,66	3	193.084	2,00%
8	244.604	3,20%	5	391.366	4,72%	5	391.366	3,29	5	391.366	3,33%
20	249.958	8,00%	8	624.896	7,55%	13	384.551	8,55	12	416.597	8,00%
7	234.647	2,80%	4	410.632	3,77%	4	410.632	2,63	5	328.506	3,33%
250			106			152			150		

Ginevra Cerrina Feroni

Riduzione del numero dei parlamentari.

Nella discussione che la Commissione sta avviando sulla composizione del Parlamento, elemento centrale dal quale partire deve essere - a mio giudizio - la drastica riduzione del numero dei parlamentari, prerequisito di qualsiasi discussione sulle modalità di composizione e sulle funzioni delle due Camere. È una esigenza che arriva forte dal Paese e che coinvolge il tema, non più rinviabile, dei costi della politica. Ma non è solo un problema di costi. Sono mutate anche, in questi 60 anni, le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza. Sono 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. A noi 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. Per fare una simulazione, ritengo 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 un modello complessivamente coerente.

Composizione della seconda Camera, rappresentanza delle Regioni e modello *Bundesrat*.

In via di premessa, sono profondamente critica su come il sistema regionale si è sviluppato in Italia e credo 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: che dire degli apparati burocratici, dei costi di gestione, della efficienza dei processi decisionali, ecc.? In un seminario a Montecitorio qualche mese fa con l’ex Ministro per la Coesione Fabrizio Barca dal titolo “Possiamo rinunciare alle Regioni” esordivo dicendo, in modo volutamente un po’ provocatorio, che in Italia una serie importante 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.).

A parte le provocazioni, certo è che siamo andati troppo avanti sul regionalismo e sarebbe antistorico pensare di tornare indietro. E dunque oggi il mantenimento in Italia di un sistema bicamerale ovviamente differenziato (cui si ag-

giunge la necessità della riforma del Titolo V), si può, a mio giudizio, 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 (non vorrei dire opachi), insegna che quello strumento potrebbe essere utilmente ricondotto nell'alveo istituzionale della seconda Camera. Ciò premesso, sarei dunque 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 ho 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. Chi sostiene la tesi opposta dimostra di non conoscere le dinamiche istituzionali (ad esempio le "gelosie" tra le due Camere). Ciò premesso, sono dell'idea che il modello di riferimento non possa che essere, quantomeno in via di prima scelta, quello del *Bundesrat* tedesco. Si è detto che è un modello peculiare (ed è vero) e non è esportabile (su questo ho qualche dubbio). Tuttavia è quello che a me 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. È 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 non si può non segnalare 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, nutro qualche perplessità per una serie di ragioni teoriche ma soprattutto pratiche: a) perché è riservata alla sola Regione e non agli altri enti la competenza legislativa; b) 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); c) 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); d) per i conflitti tra enti che potrebbero nascere da dette inclusioni od esclusioni, necessariamente arbitrarie; e) per il rischio di estendere a dismisura il numero dei componenti la seconda Camera; f) 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. Ma - ripeto - sono contraria a ciò.

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).

Differenziazioni delle funzioni tra Camera e Senato.

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. Per fare un esempio noto, la forza politica del *Bundesrat* in Germania e al contrario la debolezza politica del *Bundesrat* in Austria non discendono dal rapporto fiduciario col Governo (inesistente per entrambe).

Sotto il profilo del procedimento legislativo, credo 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. A mio giudizio devono essere pochissime: leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, poco altro. Al limite le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane; c) la 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) introdurrei comunque meccanismi di conciliazione tra le due Camere per evitare eventuali stalli o eccessive navette parlamentari, e anticipando se del caso alle fasi iniziali del procedimento l'esame congiunto da parte di organismi paritetici Camera-Senato, su progetti di legge di particolare rilevanza che possano determinare conflitti tra i due organi del Parlamento.

Per le altre funzioni, non trovo 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. Aggiungerei anche i poteri di nomina delle autorità amministrative indipendenti.

Profili nominalistici.

Quanto agli aspetti nominalistici, concordo nel lasciare il nome Senato della Repubblica. È 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.

Pietro Ciarlo – Giovanni Pitruzzella

Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica.

Lo scopo di una revisione costituzionale di ampia portata può essere individuato solo nella rigenerazione della legittimazione, e con essa della capacità decisionale, di tutte le istituzioni rappresentative, ma soprattutto di quelle statali. Sicuramente ai fini di una tale rinnovata legittimazione vanno semplificati i procedimenti decisionali e ridotto il numero dei parlamentari su una base di pari dignità tra Camera e Senato.

Molti guardano all'istituzione di una Camera delle Regioni da affiancare alla prima Camera. È un'ipotesi ormai classica, in campo almeno dagli anni '70, ma crediamo che i tempi siano ormai maturi per andare oltre tale proposta. Essenziale, in questo quadro, è evitare qualsiasi soluzione che possa anche solo lasciare intravedere ulteriori conflittualità e complessificazioni della vita parlamentare. Ma proprio sotto questo aspetto il passaggio ad un bicameralismo asimmetrico sembra generare notevoli inconvenienti.

Pretendere che assemblee strutturalmente differenziate, frutto di diversi circuiti di integrazione politica, agiscano collettivamente appare una mera petizione di principio piuttosto che una concreta possibilità, tanto meno una *chance* di semplificazione: come l'esperienza recente dimostra, è bastata una differenziazione relativamente modesta dei sistemi elettorali per generare grandi difficoltà. Peraltro, una volta che si riconoscesse solo ad una Camera il potere di concedere e revocare la fiducia e, dunque, la signoria sul procedimento legislativo, fatalmente l'altra verrebbe costruita e percepita, non tanto come una seconda Camera, quanto come una "Camera secondaria". Questa percezione sarebbe ancor più forte se la seconda camera fosse strutturalmente composita, formata da eletti, da rappresentanti della regioni e finanche degli enti locali, come qualcuno ipotizza. In una situazione del genere affidare a deliberazioni collettive bicamerali l'adozione di un qualsiasi atto porterebbe un blocco decisionale sostanzialmente invalicabile con la dissipazione delle stesse funzioni sottostanti. Ad esempio, se le leggi costituzionali fossero affidate alla deliberazione bicamerale, in fatto, si vanificherebbe la funzione di revisione costituzionale per la sua pratica impossibilità di esercizio. E discorso analogo potrebbe valere per altre delicatissime materie come quella elettorale e quelle sottoposte a leggi organiche o bicamerali. La seconda Camera, sarebbe in realtà solo una camera dei veti incrociati.

Nell'esperienza ormai trentennale del dibattito sulla riforma costituzionale il Senato si è sempre opposto ad ogni ipotesi di sua riduzione a Camera "secondaria" e soprattutto all'interruzione del diretto rapporto rappresentativo con l'elettorato, rifiutando in particolare ogni ipotesi di elezione di secondo grado. Infatti, se molti senatori possono sperare di essere rieletti seguendo il medesimo percorso che li ha già portati al successo, tale speranza diverrebbe evanescente se, ad esempio, essi dovessero rivolgersi ai consiglieri regionali per ottenere l'investitura. Ma come ognuno sa la revisione deve essere approvata anche dai senatori. Non possiamo dimenticare le problematiche della fattibilità e il cosiddetto paradosso delle riforme: è sempre molto difficile riformare se stessi.

In via generale, nell'auspicabile prospettiva di un superamento del bicameralismo paritario, l'instaurazione di un bicameralismo asimmetrico sembra foriero di complicazioni procedurali ben più significative di quelle attuali. Né paiono decisivi gli argomenti contrari secondo cui il mantenimento di una seconda Camera sarebbe comunque proficuo in chiave di ripensamento e controllo o in funzione del rapporto del centro con la periferia, segnata da le Regioni.

Innanzitutto, le esigenze di riflessione e ripensamento possono essere agevolmente soddisfatte anche grazie ad altri istituti che fanno riferimento ad una sola Camera e che vanno dalle maggioranze qualificate, alle successive deliberazioni sullo stesso oggetto, alle iniziative vincolate, alla riserva di assemblea e così via.

In relazione ai rapporti tra Stato e Regioni, la strada più proficua sembra essere la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze Stato-Regioni-Enti locali infatti le caratterizzazioni funzionali delle regioni vanno spostandosi dalla legislazione all'amministrazione e alla programmazione. Questo processo si sta sviluppando in certa misura "spontaneamente", ma anche seguendo le prescrizioni dell'ordinamento europeo. Comunque la razionalizzazione del riparto delle competenze legislative, riducendo o eliminando la sfera della potestà concorrente a favore di quella esclusiva statale e di quella residuale regionale, tende a render vana l'esigenza di sedi di coproduzione legislativa. In ogni caso, su medesime materie non c'è spazio per tre legislatori: Unione europea, Stato e Regioni.

Fino agli anni '90, il territorialismo si è giovato del tessuto connettivo fornito dal sistema dei partiti che riusciva a collegare in una rete sistemica Amministrazioni locali, Regioni e Stato: a quell'epoca neanche il bicameralismo perfetto rappresentava un problema particolarmente acuto. Oggi la crisi strutturale dei

partiti rende più difficile qualsiasi cooperazione istituzionale, ma soprattutto le cooperazioni politiche che passano per le assemblee elettive e legislative in particolare. La legislazione regionale è divenuta evanescente, mentre la qualità di quella statale è nettamente peggiorata. Di quest'ultima frammentazione, temporaneità, alluvionalità, contraddittorietà sono diventate, purtroppo caratteristiche permanenti. A ciò non poco hanno contribuito alcuni equivoci federalisti, basti pensare a quanto accaduto in tema fiscale o ambientale. Non possiamo ragionare come se questi problemi non esistessero e come se il nostro sistema politico-partitico esprima o tornerà a breve ad esprimere una capacità di cooperazione in grado di superarli. I disegni istituzionali che andiamo tracciando, devono poter funzionare anche nell'ipotesi che la frammentazione partitica resti un elemento caratterizzante delle nostre istituzioni politiche.

Per questa molteplicità di ragioni, decisamente più utili e promettenti appaiono le cooperazioni intergovernative tra le Regioni e tra l'Esecutivo statale e gli Esecutivi regionali. La centralità degli esecutivi caratterizza la nostra epoca. Anche per questo generalissimo motivo il sistema delle Conferenze meriterebbe di essere costituzionalizzato. È seguendo questa strada che le Regioni possono ritrovare il proprio futuro.

In definitiva, appare sconsigliabile ipotizzare una Camera dagli improbabili sistemi di formazione e dagli incerti confini competenziali, ma dai sicuri poteri di veto. Si tratta, invece, di semplificare in modo certo ed altamente incisivo i processi decisionali, nonché di ridurre il numero dei parlamentari su una base di pari dignità accettabile sia dai deputati che dai senatori. In altre parole bisogna ridurre il numero complessivo dei seggi e prevedere un solo circuito di integrazione e selezione politico-rappresentativa: da due Camere farne una sola. L'unificazione delle due Camere oggi esistenti in un'unica assemblea denominata Parlamento della Repubblica, presenta indubbi vantaggi funzionali, mentre sul piano della fattibilità potrebbe acquisire il consenso dei senatori che non si vedrebbero ghettizzati in una Camera secondaria, ma partecipi a pieno titolo dell'unica assemblea rappresentativa, sia pure composta da un numero di parlamentari inferiore a quello che oggi deriva dalla sommatoria di Camera e Senato. Non più deputati e senatori, solo Parlamentari della Repubblica. Tutti eletti allo stesso modo, tutti eletti a suffragio universale diretto, tutti con le stesse prerogative e la stessa dignità rappresentativa. Infine, ma certo non ultimo in importanza, l'ipotesi monocamerale per la sua intuitiva semplicità potrebbe essere sostenuta con convinzione dall'opinione pubblica, soddisfacendo sia dal punto di vista funzionale che da quello politico lo scopo di rilegittimare le nostre istituzioni rappresentative.

Giuseppe de Vergottini

Una breve riflessione sulla riconsiderazione del bicameralismo.

È evidente che quanto oggi emerge nella discussione sulla riconsiderazione del bicameralismo dovrà essere bilanciato con le successive riflessioni sulla riforma del Titolo V e in modo ancora più attento su quanto maturerà a proposito della forma di governo. Inoltre vi è consapevolezza del fatto che il lavoro della Commissione è destinato a offrire una linea di riflessione per quello che seguirà a livello parlamentare e quindi certe opzioni potrebbero essere destinate a non incontrare accettazione da parte del decisore politico. Occorre quindi essere consapevoli del fatto che tutto ciò che sarà visto come riduttivo dell'attuale ruolo di una delle due Camere sarà considerato con particolare attenzione.

Credo che si possa partire dalla ovvia considerazione della generale insoddisfazione del funzionamento del bicameralismo paritario. Da questo punto di vista gli orientamenti emersi nella prima riunione della Commissione hanno seguito senza incertezze gli esiti della Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente della Repubblica e presentata il 12 aprile scorso. I problemi causati dalla doppia fiducia e dalla appesantimento prodotto dalla concordanza fra le due assemblee nel procedimento legislativo sono fuori discussione.

Quindi, come ricorda la nota inviataci dalla segreteria del Ministro a conclusione dei lavori del 14 giugno u.s. si dovrebbe andare verso una differenziazione di ruoli fra le due Camere fermo restando che in virtù della tradizione costituzionale legata al bicameralismo il principio di massima va salvaguardato.

- 1) La differenza di funzioni fra le due assemblee presuppone un preliminare chiarimento sulla diversa natura della rappresentanza. Soltanto dopo questo chiarimento ha senso passare a individuare le funzioni.

La distinzione più nitida sarebbe quella, su cui pare si sia manifestato un sicuro assenso durante i lavori, fra rappresentanza politica nazionale da mantenere nella Camera dei deputati e rappresentanza dei territori da riconoscersi alla seconda Camera. Mentre a proposito della prima non c'è spazio per incertezze, quanto alla seconda sono emersi diversi orientamenti.

Ho la convinzione che il modo più lineare sarebbe quello di consentire la presenza nella seconda Camera agli enti territoriali i cui delegati sarebbero i portatori diretti degli interessi locali.

È evidente che su questo snodo si manifesteranno, come già emerso, le opinioni più varie.

L'elezione popolare diretta ma anche quella mediata tramite il voto dei Consigli regionali espongono al rischio di un ruolo mediatore dei partiti politici nazionali. Va quindi valutato se ciò possa essere considerato più come una forma di indebolimento del ruolo degli enti territoriali che come un elemento di vantaggio in quanto finalizzato a rendere politicamente omogenea la composizione di questa Camera rispetto alla Camera nazionale, avvantaggiando le possibilità di collaborazione fra le due assemblee.

- 2) Quanto alla composizione sarei partito dalla opzione *Bundesrat* in quanto chiaramente orientata alla rappresentanza per enti. Ovviamente questo non significherebbe un trasferimento fedele del modello ma solo uno spunto di partenza. La presenza dei rappresentanti regionali risulterebbe integrabile con quelli delle altre autonomie come auspicato dai diversi interventi che abbiamo ascoltato. Il numero dei componenti di provenienza regionale potrebbe tener conto della entità della popolazione.

È tuttavia importante chiarirci sui numeri restando inteso che si dovrebbe andare nella logica di un contenimento. Come ben noto abbiamo esempi di seconde camere a composizione numerica contenuta anche in realtà di paesi particolarmente popolosi. I dati in proposito sono impressionanti: un centinaio di componenti negli Stati Uniti, ancora meno in Brasile.

La riduzione del numero dei componenti non può essere vista come uno svilimento del ruolo della seconda Camera, così come non lo deve essere il venir meno del rapporto fiduciario. Da questo punto di vista le comparazioni sono illuminanti.

Lo status di componente della seconda Camera sarebbe allineato a quello dei parlamentari della camera nazionale come richiesto dalla esigenza di insindacabilità legata alla natura politica della funzione.

- 3) Piuttosto occorre mettere a fuoco le funzioni da riconoscere alla seconda Camera riformata. In termini generali queste sono quelle classiche della Camera di riflessione e di garanzia rispetto al potere decisionale della

Camera nazionale e di rappresentanza e garanzia delle esigenze delle autonomie.

Partecipazione al procedimento legislativo con facoltà di richiedere nuove deliberazioni lasciando alla Camera nazionale l'ultima parola. Funzione ispettiva. In ordine alla funzione legislativa l'orientamento emerso è quello della articolazione per tipi e non per materie.

Quindi sicuramente sarebbero leggi a competenza paritaria: le leggi costituzionali e quelle di revisione. A queste si aggiungerebbero quelle leggi che hanno di fatto assunto un ruolo forte intermedio fra leggi ordinarie e costituzionali, categoria formalmente non riconosciuta delle leggi di sistema. Sul punto mi sembra molto chiaro l'appunto di Luciani cui rinvio. La citata Relazione finale del 12 aprile aggiungeva diverse altre ipotesi tra cui le leggi in materia di organi di governo delle autonomie locali, le leggi sulla finanza regionale e locale, la legge elettorale del Senato. La stessa bozza Violante conteneva una articolata serie di suggerimenti in proposito.

- 4) Va sottolineato che il venir meno del rapporto fiduciario come attualmente concepito non escluderebbe assolutamente un ruolo politico attivo della seconda Camera. La necessaria collaborazione con la camera dei deputati nel procedimento legislativo comporterebbe fisiologicamente anche un rapporto fluido col Governo che avrebbe interesse specifico in tal senso.

Ciò che appare da sottolinearsi è che rimarrebbe reale il ruolo politico attivo della seconda Camera.

Non vedrei quindi la temuta secondarizzazione.

Giandomenico Falcon

Care colleghe e cari colleghi,

a me sembra che proprio partendo dalla domanda sulle ragioni della riforma del bicameralismo si arrivi ad escludere nettamente l'opzione dell'elezione diretta dei componenti del Senato, come quella che non corrisponde per nulla a tali ragioni.

A mio avviso, le ragioni sono due.

C'è in primo luogo una ragione di funzionalità del sistema istituzionale "generale". Due Camere che rappresentino entrambe "il popolo" sono evidentemente un doppione l'una dell'altra. Ogni distinzione in ragione di fasce d'età per l'elettorato attivo o passivo risulta oggi priva di senso. Due Camere di pari legittimazione democratica, ma elette con metodo diverso, possono solo dar vita a complicazioni, né si vede a che titolo si priverebbe una delle due del potere di condizionare la vita del Governo. Se pure lo si scrivesse nella Costituzione, ciò rischierebbe di rimanere ineffettivo, per la forza stessa delle cose. Neppure si vede per quale ragione la seconda Camera, anch'essa direttamente rappresentativa, dovrebbe avere un ruolo non paritario nel procedimento legislativo.

C'è poi la seconda, convergente ragione legata alla natura "regionale" dello Stato ed ai rapporti tra legislatore statale e legislatore regionale. La revisione costituzionale del 2001, come già il Costituente, si è affidata ad un riparto per materia, e per diversità dei ruoli tra legislatore statale e legislatore regionale all'interno delle materie a diverso titolo "regionali" (ed in realtà anche in molte di quelle teoricamente statali "esclusive": v. ad esempio ambiente). L'esperienza e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno mostrato che ogni ipotesi di "separazione" tra poteri legislativi statali e poteri legislativi regionali è irrealistica; che l'interesse nazionale e l'interesse regionale non sono separati e contrapposti, ma piuttosto intrecciati; che a vario titolo la legislazione statale deve - quando serve - poter penetrare ovunque; e che dunque il più efficace antidoto ad una contrapposizione tra il centralismo della legislazione statale ed una permanente conflittualità da parte regionale è l'esistenza di un procedimento legislativo in grado di equilibrare le due esigenze e di portare ad una condivisione. Ed il solo strumento per assicurare un simile procedimento è la partecipazione al procedimento di un organo rappresentativo delle istituzioni regionali.

Su questo punto, mi sembra, sono praticamente unanimi tutti coloro che hanno seguito le vicende del “nuovo” Titolo V, ma del resto la stessa lacuna era già stata ampiamente rilevata in relazione al “vecchio” Titolo V. Si tratta dunque di una esigenza insopprimibile, e del resto avvertita (sia pure in modo terribilmente pasticciato, dalla stessa Legge costituzionale n. 3 del 2001). In questo senso nella riunione molti colleghi hanno osservato che se si tiene ferma la natura regionale dello Stato il completamento del sistema con una istituzione di condivisione della legislazione statale è necessario, nel senso che in mancanza il sistema istituzionale è destinato a rimanere squilibrato.

La convergenza delle due esigenze di partenza mi sembra evidente. Una Camera rappresentativa delle comunità territoriali - e tra queste sicuramente delle Regioni - ha una diversa logica, che “spontaneamente” elimina il problema del “doppione” e della “doppia fiducia”: un problema senza la cui soluzione nessun sistema elettorale potrà garantire che vi sia una univoca maggioranza politica.

Al tempo stesso, la seconda Camera così formata può corrispondere anche all’esigenza di temperare i rischi propri del monocameralismo, in modo che può essere variamente articolato, e alla fine risultare adeguato, insieme ad altri meccanismi già presenti.

In realtà, se non si volesse rinunciare all’elezione diretta della seconda Camera, la sola soluzione in grado di restituire equilibrio ai rapporti Stato-Regioni (e comunità territoriali) consisterebbe nel riconoscimento costituzionale del ruolo delle “Conferenze”, ed in primo luogo della Conferenza Stato-Regioni, con la disciplina del suo rilievo nel procedimento legislativo. In questo modo, però, si andrebbe in realtà verso un sistema di fatto *tricamerale*, che non mi sembra né auspicabile né proponibile.

Da ultimo, non mi sembra che le prestazioni dei sistemi elettorali nazionali sin qui sperimentati possano costituire serio fondamento al timore che una seconda Camera a composizione non direttamente rappresentativa possa esprimere una classe politica di livello inferiore, senza che con opportuni accorgimenti questo rischio possa essere evitato. Al contrario, mi sembra che i sistemi elettorali regionali (e comunali) abbiano consentito - nonostante tutte le degenerazioni - la formazione di figure politiche di rilievo, e che questo processo sarebbe grandemente aiutato dalla attribuzione ai rappresentanti delle classi politiche locali di una dimensione nazionale: mi richiamo qui, senza riprenderli, agli interventi che nella riunione del 12 giugno scorso

hanno messo in rilievo che la seconda Camera non deve tanto “rappresentare gli interessi locali”, quanto rappresentare un diverso modo di comporre l’interesse nazionale.

Massimo Luciani

I documenti introduttivi elaborati dallo *staff* del Ministro distinguono tra oggetti diversi del nostro lavoro. Si tratta di un'operazione condivisibile: in mancanza di una qualche partizione, infatti, la nostra discussione non avrebbe un ordine sufficiente.

Nondimeno, è indispensabile osservare che in un'opera di revisione della Costituzione “tutto si tiene” e che - dunque - non è possibile ragionare sui suoi singoli aspetti come se fossero vasi non comunicanti.

In particolare, per quanto riguarda la discussione sul bicameralismo, a me pare evidente la sua intima connessione con quella sulla forma di governo (per meglio dire: sulla forma di governo in senso strettissimo - quale ripartizione della funzione di indirizzo politico - come è implicitamente concepita nel programma dei nostri lavori). Se, invero, la Commissione (come auspicerei) si orientasse per la soluzione del conferimento ad una sola Camera del potere di concedere la fiducia, in questo modo si rafforzerebbe la posizione relativa del Governo, quanto meno per il profilo della sua stabilità. Per quanto mi riguarda, ritengo l'ipotesi pienamente condivisibile e pienamente condivisibile mi sembra anche la sua conseguenza nella prospettiva della forma di governo, ovviamente a condizione che si inserisca in un disegno complessivo sapiente, i cui contorni, però, potranno emergere - ovviamente - solo verso la conclusione del nostro itinerario.

Una sola Camera “politica”, dunque, ma comunque due Camere. Il mantenimento del bicameralismo, infatti, sembra necessario soprattutto perché è preziosa la funzione di *Chambre de réflexion* che può essere assicurata dalla seconda Camera: l'esperienza mostra che sovente il passaggio dall'uno all'altro ramo del Parlamento ha migliorato la qualità della legislazione, sicché risulta assai opportuno che lo *ius poenitendi* continui ad essere garantito in Costituzione.

Le Camere cui è sottratta la fiducia non sono necessariamente Camere “secondarie”, come alcuni hanno affermato (Ciarlo, Urbinati), e tanto meno risultano inutili. Certo, in questo modo il bicameralismo si fa “imperfetto”, ma esse mantengono funzioni di integrazione sociale, di controllo e moderazione del potere, nonché, appunto, di più attenta riflessione. Certo, tutto questo è possibile solo a condizione che la loro struttura (principio fondativo e composizione) e i loro poteri siano sapientemente disegnati in concreto,

ma che così debba essere è ovvio e non può mutare un'astratta valutazione positiva del mantenimento del bicameralismo.

Veniamo, dunque, anzitutto, alla questione del principio fondativo.

La scelta più comune, nella discussione italiana, è in favore della rappresentanza delle autonomie territoriali, più che di quella degli interessi sociali. Mi sembra corretta. Lo è in negativo, perché la critica alla rappresentanza degli interessi che *Kelsen* aveva condotto circa ottant'anni or sono appare (logicamente, si badi, non solo ideologicamente) insuperabile; lo è in positivo, perché la stessa efficienza dell'apparato pubblico, così come il buon funzionamento dei meccanismi democratici, richiedono la valorizzazione dei territori.

Taluno obietta che la crisi di legittimazione delle nostre Istituzioni rappresentative centrali non potrebbe essere risolta appoggiandosi proprio alle autonomie territoriali, in particolare regionali, che esperiscono un'analoga se non più acuta crisi di legittimazione (Ciarlo). Si tratta, però, di un'obiezione che prova troppo, perché la crisi di legittimazione riguarda le istituzioni rappresentative a *tutti* i livelli, sicché su nessuno di quei livelli possiamo far leva per operare un tentativo di rilegittimazione. L'obiezione, dunque, postula, in realtà, l'inermità del nostro stesso operato.

Certo, le leggi regionali non brillano per qualità ed originalità. Ma non potrebbe dirsi lo stesso per quelle statali? E non è vero che il margine decisionale per la legislazione nazionale (a tutti i livelli) è ridotto *de iure* dal diritto sovranazionale ed internazionale e *de facto* dalla durezza del contesto economico-finanziario? E quanto ha pesato sulla condizione della legislazione regionale una giurisprudenza costituzionale restrittiva, che sembra aver ricondotto l'orologio delle autonomie a prima del 2001?

Quanto alla composizione, ritengo che:

- a) il Senato debba essere rappresentativo non solo delle Regioni, ma (in ragione della nostra storia) anche delle Autonomie locali. Dovrebbero farne parte, dunque, i Sindaci (o loro delegati) delle Città metropolitane, ma anche un congruo numero di Sindaci (o loro delegati) dei Comuni maggiori;
- b) a ciascuna Regione vadano assegnati seggi in proporzione alla popolazione, ma per fasce e con una soglia minima. La soluzione *Bundesrat*, qui, mi sembra felice;

- c) non si debba prevedere l'elezione diretta dei rappresentanti regionali, che reclama il conferimento di funzioni politicamente significative, a partire dalla fiducia, ma sia più opportuna l'elezione di secondo grado;
- d) debba comunque essere assicurata la presenza dei Presidenti delle Regioni (o di loro delegati);
- e) debba essere previsto il potere di revoca, con la conseguenza della possibile rotazione in occasione del rinnovo dei "governi" delle autonomie e della natura "eterna" del Senato.

Quanto alle funzioni, abbiamo problemi assai delicati da risolvere.

Ci si deve chiedere, anzitutto, se il Senato debba ancora partecipare all'elezione e alla messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica, all'elezione dei giudici costituzionali, a quella dei componenti del CSM. Personalmente, ritengo che la funzione moderatrice del Senato lo suggerisca e che, anzi, come taluno ha suggerito (Violante), in queste occasioni si dovrebbero prevedere meccanismi di compensazione dell'eccessiva sproporzione numerica fra Camera e Senato.

In ordine alla funzione ispettiva e di controllo, distinguerei: il controllo non ha molto senso in mancanza della fiducia, mentre l'ispezione senatoriale potrebbe essere pienamente coerente con il disegno generale abbozzato qui sopra.

In ordine alla funzione legislativa, qualunque distribuzione di competenze dovrebbe prescindere dalla suddivisione per materie, che si è rivelata imprecisa e fonte di inesauroibili controversie (era, questo, il vizio fondamentale della L. Cost. del 2005, bocciata dal voto popolare). Soluzione ben più efficace è quella dell'articolazione per "tipi" di legge, identificati - dunque - per caratteristiche puramente formali. Assegnerei, dunque, alla legislazione bicamerale:

- i) le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (come dimostra bene la Costituzione francese, non sembra condivisibile l'obiezione - Lippolis - che la partecipazione del Senato sarebbe possibile solo se il nostro fosse un ordinamento federale);
- ii) le leggi di amnistia e indulto;
- iii) la legge di attuazione dell'art. 81 Cost. e, comunque, tutte le leggi organiche (tra le quali sarebbero, fra le altre, quelle elettorali). A questo proposito, registro che già oggi il nostro ordinamento conosce leggi ordinarie "di sistema", che vengono collocate in posizione particolare, come dimostra il

riferimento alla L. n. 400 del 1988 quale paradigma, che in alcuni rinvii presidenziali è stato operato. Introdurrei, pertanto la categoria generale delle leggi organiche, che avrebbero il merito di stabilizzare alcuni snodi fondamentali dell'ordinamento e di sdrammatizzare il conflitto sulla revisione costituzionale.

È da escludere, invece, che possano essere bicamerali le leggi “di interesse delle Regioni”. Poiché di interesse delle Regioni è gran parte di ciò che la legge può disporre, una simile previsione correrebbe il rischio di riprodurre il problema della ripartizione per materie. Tutt'al più, se si ritenesse di ammettere che il procedimento legislativo inizi anche al Senato, il criterio potrebbe essere ammesso al fine di stabilire il ramo del Parlamento dal quale partire, ma sempre a condizione che vi siano procedure snelle per comporre eventuali dissidi e che il dubbio dell'inosservanza del criterio non sia giustiziabile.

Vi sono, poi, leggi che non possono essere bicamerali. Qui, il criterio della loro identificazione è dato dalla riserva della fiducia alla sola Camera, che esclude la possibilità di coinvolgere il Senato nella legislazione in cui è implicato il rapporto fiduciario. Così, dovrebbero essere monocamerali le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi di delegazione legislativa, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e - a mio avviso - la stessa legge di bilancio, se è vero - come è vero - che la storia della fiducia parlamentare è legata a filo doppio a quella della legislazione di bilancio. Certo in altri ordinamenti si sono fatte altre scelte (v. il Capo X del *Grundgesetz*), ma la soluzione qui ipotizzata mi sembra più coerente. Meritevole di una specifica riflessione, infine, è il caso della legge comunitaria.

Per il resto, le leggi dovrebbero essere bicamerali o monocamerali a discrezione, nel senso che dovrebbe essere ammessa una facoltà di richiamo, in tempi certi, da parte del Senato. Il *dernier mot*, però, per le leggi non necessariamente bicamerali, dovrebbe rimanere alla Camera.

Alcune questioni più particolari, infine, poste dallo schema introduttivo elaborato dallo *staff* del Ministro.

Anzitutto, la questione del numero dei parlamentari. Una riduzione è opportuna, ma a condizione che un livello adeguato di rappresentanza sia assicurato.

In secondo luogo, quella del sistema delle Conferenze. A mio avviso va man-

tenuto, perché esse si occupano anche di questioni (l'amministrazione, la stipula di accordi) che non sarebbero assorbite dal nuovo Senato.

Lo *status* dei senatori, poi, a me sembra che debba essere quello comune di tutti i parlamentari. Sarebbe impossibile, infatti, escludere l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, ma questo porta con sé la conservazione dell'intero *status*.

Infine, la questione della denominazione.

Concordo con l'idea che quella di "Senato federale" non sia convincente. Ciò per due ragioni. Perché l'identificazione del punto di discriminazione fra ordinamenti "federali" e non è controversa (se non - almeno a mio parere - addirittura impossibile). Perché l'art. 114 Cost., introdotto nel 2001, rende la denominazione di "Senato della Repubblica" particolarmente pregnante proprio nella prospettiva delle autonomie territoriali. Tale denominazione, pertanto, merita d'essere conservata.

Anna Moscarini

La *ratio* della previsione costituzionale di una seconda Camera è quella di ampliamento e di consolidamento della rappresentanza e di limitazione del potere della prima.

Come è noto in Assemblea Costituente è prevalsa l'idea di una *Chambre de réflexion*, che, complessivamente, si può ritenere aver svolto una funzione positiva nell'ordinamento, assicurando il miglioramento della qualità della legislazione.

Varie ragioni portano ora all'esigenza del superamento del bicameralismo perfetto nel senso della differenziazione, per composizione e funzioni, tra le due Camere.

Ferme le giuste esigenze di *accountability*, la rappresentanza va tutelata e consolidata, *a fortiori* in una prospettiva di riduzione del numero dei parlamentari.

Per la seconda Camera, quanto alla composizione, il modello più vicino alla storia costituzionale italiana è quello del *Bundesrat*, Camera di rappresentanza dei *Länder*, composta da membri dei Governi dei singoli Stati federati.

Si può prevedere che ogni Regione abbia un minimo di voti, con una progressione di crescita in ragione della densità della popolazione.

L'elezione dovrebbe essere indiretta e di secondo grado per evitare duplicazioni con la Camera dei deputati, per giustificare l'eliminazione del rapporto fiduciario e soprattutto per consentire al Senato di rappresentare, in altro modo, gli interessi propri di uno Stato composto.

Sia che si ritenga di limitare alle istituzioni regionali la rappresentanza, soluzione che personalmente mi sembra preferibile, sia che si ritenga di organizzare la rappresentanza dei Comuni e/o delle Città metropolitane nel Senato, attraverso delegati dei Consigli delle Autonomie locali e/o dei Sindaci dei Comuni o delle Città metropolitane, in tutti i casi, per evitare il rischio di paralisi all'interno delle singole Regioni e quindi del Senato si potrebbe prevedere che i voti di ciascuna Regione possano essere espressi soltanto in blocco.

Le funzioni debbono essere differenziate, con particolare riferimento a quella legislativa, mentre le funzioni di controllo e di partecipazione alla nomina di membri degli organi costituzionali, sia pur con i necessari adattamenti, non mi sembra problematica.

Sul procedimento legislativo appare indispensabile eliminare il cd. bicameralismo procedurale, e prevedere la funzione bicamerale per tipi di leggi, costituzionali e di revisione costituzionale, amnistia e indulto, leggi di attuazione dell'art. 81 e in generale leggi organiche (ottima l'idea di Luciani).

Mentre le leggi organiche, introdotte in numero molto ristretto, e tra esse quella elettorale e quelle di attuazione dell'art. 81 Cost., sono naturalmente bicamerali, la legge di approvazione del bilancio statale dovrebbe essere monocamerale, perché segue le vicende del rapporto fiduciario.

Al di fuori delle leggi bicamerali si può prevedere la possibilità di esame da parte del Senato in tempi brevi ma introdurre maggioranze qualificate nella Camera dei deputati (anche soltanto la maggioranza assoluta) per superare l'eventuale veto del Senato, soprattutto in materia di attuazione dei vincoli comunitari sul bilancio.

Appare opportuna la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni, e la creazione di un organo paritetico, composto da un certo numero di deputati e senatori, per la risoluzione dei conflitti tra le due Camere.

Il ricorso alla Corte costituzionale potrebbe essere previsto ma solo quale *extrema ratio*, ed in tempi brevi e certi, all'esito negativo della soluzione politica dei conflitti.

Ida Nicotra

Il superamento del bicameralismo perfetto.

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) in cui il *Bundesrat* «è composto dai membri dei Governi dei Länder, che li nominano e li revocano» o ancora, seguendo il modello austriaco, l'elezione da parte dei Parlamenti degli Stati membri dei componenti del *Bundesrat* che non necessariamente devono appartenere agli stessi parlamenti. L'art. 35 della Costituzione austriaca infatti stabilisce che «i membri del Consiglio federale vengono eletti dalle diete provinciali. I membri del Consiglio federale non devono necessariamente appartenere alla Dieta che li invia, essi tuttavia devono essere eleggibili a tale Dieta».

La riforma costituzionale dovrebbe dunque tendere al superamento dell'attuale modello di bicameralismo perfetto per fondare un nuovo sistema basato su una diversa rappresentanza tra le due Camere: nazionale per la Camera dei deputati e territoriale per il Senato federale della Repubblica.

Il sistema di bicameralismo imperfetto sembra rispondere 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.

Durante i lavori preparatori vennero, al riguardo, avanzate diverse proposte orientate ad individuare criteri di diversificazione delle Assemblee rappresentative. Si fece strada anche la proposta di attribuire il potere di elezione della

seconda Camera a collegi di consiglieri comunali, ritenuta, tuttavia, pericolosa per la sperequazione che sarebbe derivata dalla diversa consistenza numerica delle Assemblee municipali.

Prevalse, alla fine, il principio secondo cui il Senato avrebbe dovuto essere composto su base regionale, in modo da valorizzare il ruolo del nuovo ente introdotto con la Carta costituzionale. Del resto, già in quel contesto si fece notare come l'istituzione di una seconda Assemblea si sarebbe potuta ammettere solo se l'ordinamento italiano fosse stato articolato secondo un modello federale, per consentire l'emersione delle singole entità sub statali, come avveniva fin da allora negli Stati Uniti.

Inoltre, venne sottolineato come, in ogni caso, la mera duplicazione di un organo non avrebbe garantito, in quanto tale, l'esplicazione di una attività legislativa qualitativamente pregevole.

Le tesi esposte in Assemblea Costituente dimostrano quanto sia auspicabile in Italia il mutamento dell'attuale assetto bicamerale, soprattutto alla luce della graduale evoluzione dello Stato verso una struttura di più accentuato decentramento politico.

Pertanto la Camera dei deputati dovrebbe caratterizzarsi nel suo ruolo propriamente politico rispetto al Senato, poiché solo essa sarebbe legata - come si è detto - al Governo dal rapporto fiduciario; si dovrebbe altresì realizzare un diverso assetto dei rapporti tra Camera e Senato all'interno del procedimento legislativo.

In proposito, il passaggio ad un sistema bicamerale differenziato dovrebbe comportare l'esistenza, con riferimento ai profili procedurali, 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.

La realizzazione di una "Camera delle Autonomie" sembrerebbe poter ovviare a molte delle difficoltà manifestatesi in questi anni.

Il coinvolgimento di Regioni ed Enti locali anche in sede di approvazione

della legislazione statale, infatti, garantirebbe un confronto preventivo ed una sintesi tra le esigenze unitarie e quelle decentrate.

Appare ovvio, però, che l'utilità di un sistema a bicameralismo imperfetto dipenderebbe, in primo luogo, dal tipo di rappresentazione degli interessi regionali e locali che sarà offerto dalla Camera alta, e, in secondo luogo, dalle competenze legislative che vorranno attribuirsi al rinnovato Parlamento bicamerale.

Per ciò che riguarda il primo dei profili evidenziati, sembra corretto osservare come la rappresentazione degli interessi locali risulterà fortemente influenzata dalla composizione di una eventuale "Camera dei Territori".

A tal fine, il modello del *Bundesrat* tedesco sembra offrire importanti spunti di riflessione. La Camera federale tedesca, innanzitutto, pare funzionale sotto il profilo della composizione numerica. Una componente strettamente ridotta nel numero, infatti, permetterebbe velocità nelle decisioni e facilità nel trovare un accordo sulle diverse questioni.

Va ricordato il criterio adoperato in Germania per individuare i membri della Camera dei territori. In questo senso, una revisione del nostro bicameralismo verso un sistema di tipo imperfetto, potrebbe prevedere l'accesso non elettivo nella Camera territoriale di membri dei consigli e dei governi delle Regioni e delle Autonomie locali.

Sulla falsa riga del modello tedesco, la cd. "bozza Violante" prevede una elezione di secondo grado, in cui il Senato federale risulta composto da senatori scelti da ciascun Consiglio regionale, al proprio interno, e da ciascun Consiglio delle Autonomie locali, tra i componenti dei Consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane.

Una soluzione di compromesso, per la poca "praticabilità" di scelte più radicali, che tuttavia sembrano irrealizzabili per la resistenza della classe politica, sarebbe quella di creare una seconda Camera attraverso un meccanismo basato su un abbinamento tra elezione diretta dei senatori ed elezione dei singoli Consigli regionali, allo scopo di realizzare appuntamenti elettorali omogenei per favorire la caratterizzazione territoriale che deve connotare la Camera delle Autonomie (Progetto di revisione costituzionale approvato nella XIV legislatura).

Il contenuto di quel progetto e del ddl di iniziativa governativa del 2011 andrebbe riproposto laddove ha optato per un modello che attribuisce direttamente ai cittadini il diritto di eleggere i senatori, prevedendo, al contempo,

un temperamento attraverso la partecipazione al Senato di rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali.

In particolare, si può prevedere che ciascun Consiglio regionale elegga un proprio componente quale rappresentante presso il Senato e del pari il Consiglio delle Autonomie locali di ciascuna Regione elegga un rappresentante tra Sindaci e Presidenti di Città metropolitana.

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 federale, risultando finalizzata a garantire un costante aggiornamento delle istanze territoriali nel Parlamento nazionale.

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. Il collegamento con il territorio, inoltre, può essere garantito con l'introduzione del principio secondo cui i senatori possono essere sentiti, ogni qual volta lo richiedono, dal Consiglio regionale o di Provincia autonoma in cui sono stati eletti, mediante una riserva di regolamento del Senato che assicuri i rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra senatori e rappresentanti degli Enti locali.

Si possono, altresì, prevedere differenze, anche, significative tra i due rami del Parlamento che attengono anche alla durata in carica dei senatori e dei deputati. Infatti, mentre per la Camera si ribadisce il principio secondo cui viene eletta per cinque anni, per i senatori viene stabilito che essi rimangono in carica *«fino alla data della proclamazione dei nuovi senatori della Regione o Provincia autonoma»* nella quale sono risultati eletti.

Sicché, con riguardo alla Camera, la scadenza del mandato sarebbe contestuale per tutti i suoi componenti ed il successivo rinnovo avverrà in un unico momento elettorale, diversamente, per i senatori sia l'elezione che la scadenza seguirà a quella del Consiglio regionale di riferimento, in modo da realizzare uno stretto collegamento tra ciascun senatore e l'ente territoriale che rappresenta.

L'introduzione di un parlamentarismo bicamerale di tipo imperfetto sembrerebbe un utile correttivo alle disfunzioni evidenziatesi a causa dello schematismo conseguente all'elencazione delle materie, così come attualmente previsto dall'art. 117 Cost.

Occorre precisare, però, che le tipologie di leggi ed i percorsi normativi che si vorranno realizzare in tale nuovo sistema risulteranno determinanti ai fini dell'utilità e del funzionamento dello stesso. Al riguardo, è da notare che un coinvolgimento dei governi regionali e locali in sede parlamentare permetterebbe un ripensamento dell'attuale sistema del riparto delle competenze. L'esigenza di un maggiore peso decisionale di Regioni ed Autonomie locali, da più tempo manifestatasi, potrebbe in quest'ottica essere rimodulata. La partecipazione dei rappresentanti delle istanze territoriali alla determinazioni delle leggi statali, infatti, permetterebbe di coniugare un maggiore rilievo decisionale degli enti decentrati, da un lato, con le imprescindibili esigenze unitarie, dall'altro. Anche su tale versante le recenti innovazioni del sistema bicamerale tedesco potrebbero offrire interessanti spunti di riflessione per aggiustamenti del nostro Testo costituzionale.

In particolare, le competenze da affidare alla Camera territoriale potrebbero essere declinate sia verso il basso, per garantire la rappresentanza dell'area di riferimento e degli enti locali, sia verso l'alto, nei confronti dell'Unione europea, in modo da rafforzare il ruolo di Regioni ed enti territoriali minori tanto nella fase ascendente di formazione, tanto in quella discendente di attuazione del diritto comunitario (art. 30 *Grundgesetz*).

La riduzione del numero dei parlamentari.

La modifica del sistema bicamerale va accompagnata anche da una sensibile riduzione del numero di deputati e senatori. In questo senso, sulla falsariga del disegno di 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.

Del resto, la riduzione del numero dei parlamentari risponde all'esigenza di assimilare il nostro ordinamento a quello degli altri Paesi europei. L'analisi comparata dimostra l'anomalia italiana. Una recente ricerca compiuta dal Servizio studi del Senato dimostra che, tra gli Stati membri dell'Unione europea, l'Italia, dopo il Regno Unito, è il Paese con il maggior numero di parlamentari in termini assoluti, seguono, in questa peculiare classifica, Francia con 920 parlamentari, Germania con 691, Spagna con 614, Polonia con 560, Romania con 471, Ungheria con 386.

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.

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.

Il sistema delle Conferenze.

Il legislatore costituzionale dovrà anche prendere atto dell’importante ruolo svolto, a partire dagli anni Ottanta, dal sistema delle Conferenze, riconoscendo ad esso espressa menzione in Costituzione. Ciò servirebbe a colmare, insieme all’introduzione del Senato delle Autonomie, la più vistosa lacuna istituzionale contenuta nella L. Cost. 3/2001 di riforma del Titolo V, che aveva mancato di prevedere le sedi strutturali dei raccordi istituzionali.

D’altronde, il panorama internazionale degli Stati decentrati è connotato dalla presenza di strumenti di raccordo intergovernativo che si affiancano alle sedi istituzionali di rappresentanza territoriale, costituendo la prima espressione di un federalismo di natura cooperativa.

Come noto, nella proposta di revisione della seconda Parte della Costituzione presentata nella XIV legislatura, si riconosceva, quale unico organo costituzionalmente necessario del sistema delle Conferenze, la Conferenza Stato-Regioni.

In particolare, l’art. 118, co. 3°, Cost. del progetto di revisione del 2005 prevedeva l’istituzione necessaria della Conferenza Stato – Regioni *«per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese»* e lasciava alla discrezionalità del legislatore statale la facoltà di prevedere altre Conferenze tra lo Stato e gli enti territoriali minori.

Peraltro, una simile scelta non sembrerebbe consona ad un sistema che dovrebbe tendere a rappresentare gli interessi di tutti i livelli territoriali.

Ed invero, un sistema di concertazione governativa, inteso come sede di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo del Paese, presupporrebbe che in esso siano rappresentati tutti i diversi livelli territoriali.

Infatti, la progressiva affermazione di relazioni multilivello richiede la costruzione di un nuovo modello di *governance*.

Il c.d. policentrismo legislativo, introdotto con la novella del 2001 – sebbene abbia consentito alle Regioni di produrre leggi su materie e con modalità diverse rispetto all'originario disegno – non ha considerato gli enti territoriali cd. “minori” nel circuito legislativo. Questi ultimi rimangono, infatti, enti d'amministrazione e sono sottoposti all'indirizzo politico che i legislatori (statale e regionali) definiscono. Tale inconveniente potrebbe essere superato riconoscendo un ruolo centrale alla Conferenza Unificata dove sono rappresentati gli enti facenti capo ai diversi ambiti territoriali.

L'accesso diretto alla Corte costituzionale degli Enti territoriali.

Mi importa 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, (art. 9, 1° co. che modifica l'art. 31 della L. n. 87 del 1953) 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 (art. 9, 2° co. della L. n. 131 del 2003, modificativo dell'art. 32 della L. n. 87/1953).

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.

Deve, dunque, 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 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.

Valerio Onida

Per il Senato delle Regioni (o delle Autonomie) la scelta non è tanto tra elezione diretta ed elezione indiretta o di secondo grado, ma fra rappresentanza diretta del corpo elettorale (sia pure suddiviso fra le Regioni) e rappresentanza delle Regioni come istituzioni territoriali, attraverso i titolari di organi delle stesse o attraverso “delegati” delle stesse (non a caso l’art. 83 Cost. prevede “delegati” delle Regioni che integrano il Parlamento in seduta comune per l’elezione del Presidente della Repubblica, peraltro senza che ciò di fatto abbia dato luogo ad una significativa rappresentanza regionale in tale sede). Si tratta di avere in Parlamento non solo la rappresentanza politica nazionale (Camera) ma anche la rappresentanza delle Regioni come enti a loro volta elettivi e quindi espressione di politiche regionali a loro volta democraticamente formate.

L’elezione diretta dei senatori (anche se collegata temporalmente con l’elezione degli organi regionali) comporta inevitabilmente la prevalenza della logica dei partiti e degli schieramenti politici nazionali, e mal giustifica la differenziazione di funzioni fra le due Camere, portatrici in definitiva della stessa legittimazione popolare. La rappresentanza istituzionale delle Regioni comporta invece la diretta presenza in Parlamento degli interessi e degli indirizzi politici regionali. Naturalmente anche questi indirizzi politici sono in definitiva mediati, localmente, dai partiti, ma una cosa è che il senatore si senta essenzialmente portatore dell’indirizzo politico nazionale del partito nelle cui liste è eletto, altra cosa che si senta portatore degli interessi della comunità regionale che costituisce la base elettorale della Regione di cui è esponente, come interpretati e mediati dalla istituzione regionale: interessi non necessariamente contrastanti con gli interessi nazionali interpretati in sede parlamentare dalla Camera, ma non necessariamente coincidenti con gli stessi, e quindi suscettibili di entrare in dialettica con essi ai fini di una equilibrata composizione (naturalmente in posizione “recessiva”, per la prevalenza della Camera espressiva degli interessi nazionali).

Questo però comporta una soluzione coerente del problema del modo in cui gli interessi e gli indirizzi della Regione si esprimono in Senato: una Regione, in Senato, dovrebbe avere una voce sola, quale che sia il numero dei senatori che esprime (commisurato alla dimensione della rispettiva popolazione): il che non esclude che fra i “delegati” di ogni Regione siano presenti anche rappresentanti delle minoranze politiche della stessa, ma richiede che la po-

sizione della Regione si definisca all'interno della "delegazione" di tale Regioni, e si esprima unitariamente nell'Assemblea del Senato.

Quanto all'argomento di Frattini, esso si regge in sostanza su una valutazione di più bassa qualità delle classi politiche regionali, viste come portatrici di interessi "localistici" e meno apprezzabili (e non solo destinati a comporsi, com'è ovvio, con altri nel quadro nazionale). Se fosse per forza così, meglio sarebbe abolire semplicemente la seconda Camera. Infatti anche i deputati sono eletti su base circoscrizionale, e quindi sono espressione dei "territori", a livello anche più articolato delle Regioni.

Insomma, o si pensa che il sistema autonomistico e regionalistico sia un arricchimento della democrazia, e allora occorre dare ad esso espressione piena, e voce anche al centro, in Parlamento (sia pure in posizione in definitiva non prevalente), quando si discute di certi argomenti (la Costituzione, le grandi leggi di ordinamento, le leggi che specificamente disegnano i limiti delle autonomie). O si pensa invece che il sistema autonomistico sia solo o prevalentemente un peso e una remora alla "buona" politica nazionale, e allora si dovrebbe escluderne dal Parlamento la presenza: col rischio di rafforzare decisamente le spinte centralistiche ed anti-autonomistiche, già tradizionalmente molto forti, che si esprimono, magari in nome dell'efficienza, in sede politica nazionale e in sede burocratica.

Composizione del Senato.

Scartata, a mio giudizio, l'ipotesi della elezione dei senatori a suffragio universale diretto, per le ragioni che ho illustrato nella nota in data 14 giugno, la prima alternativa che si pone è fra prevedere in Senato: a) solo rappresentanti delle Regioni; o b) anche rappresentanti degli enti locali.

La considerazione che le Regioni esprimono il massimo livello costituzionale delle istituzioni di autonomia, in quanto dotate anche di potestà legislativa, e proprio per questo chiamate a partecipare – ad un livello diverso ma in stretto collegamento con il livello statale – all'esercizio della più tipica funzione parlamentare (appunto quella legislativa), nonché il fatto che solo le Regioni, per il loro numero limitato, possono ragionevolmente essere tutte rappresentate nella seconda Camera, potrebbero indurre a scegliere la prima delle due soluzioni.

Tuttavia vi è da tener conto del fatto che gli enti "minori" (Comuni, Province, Città metropolitane) hanno nel nostro sistema un radicamento tradizionale

più antico di quello delle Regioni, ed esprimono (almeno i Comuni) un livello di autonomia territoriale per ragioni storiche fortemente sentito, più di ogni altro, dalla popolazione. Queste considerazioni potrebbero indurre a preferire la seconda ipotesi.

A ciò si aggiunge il fatto che finora le Regioni (anche per motivi legati all'impianto costituzionale delle autonomie) non si sono sviluppate – come sarebbe auspicabile a mio giudizio – quali istituzioni territoriali che “riassumono” ed esprimono nella loro esperienza e nella loro attività l'intero tessuto delle autonomie locali nel rispettivo territorio, ma piuttosto come un livello di governo distinto e per certi versi complementare e “concorrente” rispetto a quelli locali, dotati a loro volta di rilievo costituzionale. Si pensi ad esempio al fatto che non solo la Costituzione (a partire dalla rubrica del Titolo V: “Le Regioni, le Province, Comuni”, per proseguire con le formulazioni degli articoli 114, 118, 119) attribuisce diretto rilievo costituzionale alle autonomie infra-regionali, ma la potestà di dettare le linee dell'ordinamento di tali autonomie non è attribuita alle Regioni – se non (e nemmeno interamente) nelle Regioni speciali – bensì allo Stato, che ha competenza esclusiva in tema di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.: scelta questa che peraltro potrebbe essere rimessa in discussione nella revisione del Titolo V). È noto che storicamente i Comuni diffidano spesso dei rischi del “neo-centralismo regionale” quanto e più che del tradizionale “centralismo” dello Stato.

Da questo punto di vista non è improbabile che una presenza nel nuovo Senato di rappresentanti, oltre che delle Regioni, anche delle Autonome locali possa avere effetto positivo ed essere vista come una “garanzia” per queste ultime.

Tuttavia, poiché è evidente che la eventuale presenza nel Senato delle Autonomie locali non potrebbe mai riguardare tutti i singoli enti, ma solo una rappresentanza di essi, si pone l'ulteriore problema di come configurare tale rappresentanza. Non credo si possa prevedere la presenza nel Senato di esponenti solo di alcuni Comuni o di alcune Province (fermo restando il particolare statuto delle Province autonome di Trento e Bolzano, che sono in realtà Regioni: nel seguito si intende che esse sono sempre da includersi fra le Regioni ai fini delle ipotesi qui considerate), e così per esempio dei Sindaci di alcuni Comuni maggiori, dei Comuni capoluoghi delle Regioni, o delle Città metropolitane, in quanto tali. Ciò infatti significherebbe inevitabilmente dare un rilievo e un peso diverso, nella composizione

del Senato, alla popolazione che vive nei centri maggiori, rispetto alla restante popolazione, e non avrebbe alcuna giustificazione, anzi potrebbe aggravare uno squilibrio di poteri e di rappresentanza che già nei fatti rischia di manifestarsi.

La rappresentanza delle Regioni nel Senato difficilmente potrebbe configurarsi come paritaria fra tutte le Regioni, indipendentemente dalla loro dimensione. Può essere ragionevole prevedere un numero minimo di rappresentanti per ogni Regione (ad esempio due, salvo la Valle d'Aosta) e un ulteriore numero commisurato alla popolazione della Regione (ad esempio uno ogni milione di abitanti). Potrebbero far parte di diritto del Senato i titolari di organi regionali, ovvero i senatori potrebbero essere eletti dagli organi regionali. Sembra preferibile ricorrere il più possibile alla prima ipotesi, per rafforzare il carattere istituzionale, e non solo genericamente rappresentativo, della composizione del Senato: ad esempio il Presidente della Regione (anche attraverso un suo delegato) e il Presidente del Consiglio regionale (di tutte le Regioni) potrebbero far parte di diritto del Senato. I membri ulteriori, quando siano previsti, potrebbero essere eletti dai Consigli regionali, meglio se fra i propri componenti: infatti non dovrebbe trattarsi di generiche designazioni "politiche", ma di esponenti chiamati, in Senato, a concorrere a dare voce alla Regione, unitamente ai Presidenti di Consiglio e Giunta.

Il sistema di elezione potrebbe prevedere quando possibile la rappresentanza delle minoranze (voto limitato), fermo restando che, a mio giudizio, l'intera delegazione della singola Regione dovrebbe, in Senato, esprimersi unitariamente, col numero di voti spettante alla Regione in relazione al numero di senatori ad essa attribuiti (modello *Bundesrat*).

La eventuale rappresentanza delle Autonomie locali dovrebbe essere espressa distintamente per Regione, proprio per evitare che essa configuri qualcosa di diverso da una rappresentanza territoriale. Per ogni Regione dunque ai senatori espressi dalla Regione stessa si aggiungerebbero uno o più senatori espressi dalle Autonomie locali. Si potrebbe prevedere che nella delegazione eletta dalla Regione debbano essere inseriti uno o più esponenti di enti locali della stessa (ad esempio uno o più Sindaci), ma così non si realizzerebbe una vera rappresentanza delle autonomie minori.

Le altre soluzioni praticabili e coerenti potrebbero essere: a) attribuire il potere di eleggere i senatori rappresentanti degli enti locali all'assemblea dei Sindaci e dei Presidenti di Province della Regione o al corpo elettorale costituito dai

consiglieri comunali e provinciali (meglio la prima scelta); ovvero b) attribuire il potere di eleggere i senatori rappresentanti degli enti locali al Consiglio delle autonomie locali costituito in ogni Regione in base all'art. 123, quarto comma, Cost. e agli Statuti delle Regioni.

Il numero di rappresentanti delle Autonomie locali per ogni Regione dovrebbe essere variabile secondo la popolazione della Regione, e complessivamente essere pari a non più della metà dei rappresentanti della rispettiva Regione.

Quanto alle modalità di designazione dei rappresentanti diversi da quelli investiti *jure officii* (Presidenti delle Regioni e Presidenti dei Consigli regionali), si possono ipotizzare sistemi che consentano, nel complesso, anche la presenza delle minoranze consiliari, ma dovrebbe restare fermo che il voto della Regione in Senato si esprime unitariamente. La rappresentanza degli enti locali di ogni Regione esprimerebbe invece una volontà autonoma da quella della rappresentanza della rispettiva Regione, ma anch'essa unitaria. Occorre infatti evitare in ogni caso che i senatori si esprimano *uti singuli*, ciò che comporterebbe inevitabilmente l'attrazione verso un modello in cui la volontà del Senato si formerebbe in base ad appartenenze di partito e non in base alla rappresentanza delle istituzioni autonomistiche.

Funzioni del Senato.

La funzione essenziale del Senato dovrà essere la partecipazione alla deliberazione delle leggi, in due forme:

- a) per una ristretta categoria di leggi (c.d. bicamerali) il Senato parteciperà in posizione paritaria rispetto alla Camera.

Fra queste si può ipotizzare di comprendere le leggi costituzionali (anche per rafforzare la garanzia della rigidità costituzionale), e le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali: cioè, in linea di massima, le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117,

quinto comma, Cost.); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma, Cost.); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma, Cost.); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma, Cost.). Per il caso di dissensi fra le due Camere si possono prevedere meccanismi di conciliazione (commissioni miste).

- b) Per le altre leggi (oppure solo per le altre leggi che definiscono i limiti dell'autonomia regionale nelle materie concorrenti: art. 117, terzo comma, Cost.) il Senato può proporre testi da sottoporre alla Camera, o chiedere, entro brevi termini, di riesaminare i testi approvati dalla Camera, salva la deliberazione finale di quest'ultima (eventualmente, in caso di emendamenti del Senato, prevedendo una maggioranza particolare della Camera per poterli respingere).

Numero dei parlamentari.

Per quanto riguarda la Camera si può pensare a un numero di deputati intorno a 500 (uno ogni 120.000 abitanti circa). Scendere molto al di sotto di tale limite costringerebbe a configurare, nel caso di elezione in collegi uninominali, collegi troppo ampi, indebolendo il rapporto fra elettori ed eletti.

Per quanto riguarda il Senato, fermo restando che ogni Regione ha almeno due rappresentanti (Presidente della Regione e Presidente del Consiglio regionale, salvo la Valle d'Aosta che potrebbe avere, come oggi, un solo senatore, nella persona del Presidente della Regione), si avrebbero 41 componenti di diritto, considerando come Regioni le Province autonome di Trento e Bolzano.

Prevedendo un numero di membri elettivi commisurato alla popolazione, in ragione di uno ogni milione di abitanti circa, con arrotondamenti e in base a un calcolo approssimativo, si potrebbero avere: nessun componente in 4 Regioni, comprese le due Province autonome (Trento, Bolzano, Molise, Valle d'Aosta); un componente in 2 Regioni (con più di 600.000 ma meno di un milione di abitanti: Umbria e Basilicata); due componenti in 6 Regioni (da 1 a 2 milioni: Calabria, Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzo, Friuli-VG); quattro componenti in 1 Regione (da 3 a 4 milioni: Toscana); cinque componenti in 4 Regioni: (da 4 a 5 milioni: Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia);

sei componenti in 3 Regioni (da 5 a 6 milioni: Sicilia, Lazio, Campania); dieci componenti in 1 Regione (da 9 a 10 milioni: Lombardia): per un totale di 66 componenti e un totale complessivo di 107 componenti (41 +66).

Ad essi potrebbero aggiungersi i rappresentanti delle Autonomie locali, in un numero contenuto (non più di uno o due per ogni Regione, e complessivamente dunque non più di 30-40. In tutto i senatori sarebbero meno di 150.

Soppressione delle circoscrizioni estero.

Il ripensamento della struttura e della composizione del Parlamento dovrebbe essere l'occasione per sopprimere l'elezione di parlamentari nelle circoscrizioni estero, dopo che anche l'esperienza ha dimostrato come essa non realizzi una forma di democrazia matura. Occorrerebbe abrogare pertanto l'innesto in tal senso effettuato nell'art. 48, terzo comma, secondo periodo, Cost. con la Legge costituzionale n. 1 del 2000, lasciando in vita solo il primo periodo del predetto comma, secondo cui "la legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività", e rimettendo alla legge ordinaria il compito di disciplinare tali modalità (voto nei consolati, voto per corrispondenza) ai fini della partecipazione dei cittadini all'estero all'elezione della Camera, in riferimento alla circoscrizione di ultima residenza in Italia o altrimenti individuata anche in base all'originaria provenienza.

Senatori a vita.

Va valutato se conservare la categoria dei parlamentari a vita e di diritto, e in tal caso se conservarla – come mi sembra preferibile - nell'ambito del Senato, nonostante la sua nuova conformazione, ovvero trasferirla nella Camera dei deputati.

Annamaria Poggi

Bicameralismo imperfetto e attuazione dello Stato regionale.

Le ragioni per cui il superamento del bicameralismo perfetto va strettamente connesso alla struttura regionale del nostro Stato sono state ben evidenziate da una serie di interventi. Sottolineo solo due aspetti che ritengo cruciali.

Il primo aspetto è che non possiamo rimanere “in mezzo al guado” e non razionalizzare il complesso di riforme che dal 1997 in poi hanno profondamente poi trasformato il nostro ordinamento e soprattutto il modo in cui vengono assolte le funzioni pubbliche. È un dato di realtà che ormai molte di queste (e quelle sociali in particolare) hanno nel “territorio” il loro punto di snodo e rispetto a queste lo Stato (Governo e Parlamento) assolvono solo più una funzione normativa spesso scollegata dalla realtà (basti pensare all’edilizia scolastica su cui lo Stato detta le norme e gli enti devono trovare le risorse; come pure alla sanità o ai servizi sociali...).

La gestione di tali funzioni pubbliche ad opera degli enti territoriali (la Regione in funzione legislativa concorrente e gli altri enti territoriali in funzione di erogazione dei relativi servizi) richiede una loro condivisione *ab origine* delle scelte di indirizzo politico sui relativi settori di intervento. Molte di tali scelte, peraltro, prescindono oramai dalla legislazione di settore per essere affidate alla legislazione di coordinamento della finanza pubblica di competenza esclusiva dello Stato su cui, non a caso, si concentra molto del contenzioso costituzionale. Si potrebbe obiettare che esistono le Conferenze. Si tratta, tuttavia, di un’obiezione molto debole per diversi motivi:

1. le Conferenze sono state pensate per la condivisione delle scelte di gestione amministrativa (e finanziaria) delle funzioni e non a caso sono nate tutte con il “terzo” decentramento amministrativo;
2. il sistema delle intese necessarie è frutto della giurisprudenza costituzionale e non di un disegno razionale di stesura “congiunta” delle regole di sistema;
3. né la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni può considerarsi una adeguata modalità di soluzione del problema. Si tratterebbe, in-

fatti, non solo di una soluzione debole (poiché non conferirebbe alla Conferenza il valore di Camera che condivide le scelte di indirizzo politico) e semmai pericolosa (poiché consegnerebbe alle sole Regioni, e per di più a quelle più politicamente “pesanti”, decisioni che, invece, devono essere assunte con la adeguata partecipazione di tutti i soggetti coinvolti).

Il secondo aspetto, in qualche misura conseguente al primo, è che tale impianto autonomistico non solo non va revocato in dubbio, ma va confermato, attraverso una sua opportuna semplificazione e razionalizzazione.

Ciò in quanto solo attraverso di esso si può oggi attuare sino in fondo l’idea di Repubblica di cui all’art. 114 Cost., quale garante della coesione sociale ed economica del Paese e perciò quale nuovo modo di realizzare l’unità politica, come hanno ben evidenziato nei loro interventi, Falcon ed Olivetti.

In un ordinamento complesso (socialmente, culturalmente, economicamente, territorialmente...) l’unità politica si realizza principalmente sul terreno della cittadinanza sociale, cioè attraverso la garanzia dei diritti di cittadinanza primaria (salute, istruzione...). Tale unità può essere realizzata oggi solo attraverso l’azione sinergica di tutti gli enti territoriali che a vario titolo esercitano competenze legislative e amministrative necessarie a garantire quella cittadinanza. Il frazionamento tra i vari enti di cui all’art. 114 Cost. di competenze precedentemente gestite unicamente dallo Stato ha questo significato, e cioè la “chiamata in corresponsabilità” per assicurare l’effettività di quei diritti che consentono l’eguaglianza e lo sviluppo della personalità di cui all’art. 2 Cost..

In questa prospettiva gli stessi enti di cui all’art. 114 Cost. concorrono a garantire l’unità politica del Paese e perciò devono aver titolo ad essere rappresentati nella sede dove si assumono le decisioni politiche “nazionali”.

Composizione della seconda Camera.

Circa la composizione della seconda Camera i due modelli tedesco e austriaco offrono spunti di riflessione diversi, ma ugualmente interessanti.

Quello austriaco consente di tenere insieme elezione indiretta (soglia minima di rappresentanti dei *Länder*) ed elezione diretta, con tutti i vantaggi e gli svantaggi del caso. Vantaggi: la sola elezione indiretta, come ha sottolineato Caravita, pone un problema di conciliabilità dei ruoli (i Presidenti di Regioni oppure i Sindaci di grandi città potrebbero assicurare una costante presenza ed attività?) e, dunque, indirettamente di qualità della rappresentanza. Svantaggi: il caso austriaco evidenzia che questo sistema non ha avuto una “ren-

dita” politica interessante per i territori e, dunque, si sta meditando di cambiarlo. Tuttavia, esso potrebbe essere meno traumatico nella nostra situazione e, dunque, più politicamente percorribile. Poiché non smantellerebbe completamente l’attuale assetto del Senato, ma solo in parte.

Sicuramente quello tedesco (sola rappresentanza indiretta) ha una maggiore coerenza “interna” e perciò sarebbe preferibile, e nell’adattamento al nostro sistema dovrebbe comportare una estensione calibrata agli enti territoriali (Sindaci delle Città metropolitane, Sindaci delle grandi città). Non solo, ma assicurerebbe anche una coerenza di sistema: le due Camere sarebbero davvero differenziate e pertanto risponderebbe ad una logica comprensibile la differenziazione delle loro funzioni.

Vantaggi: reale differenziazione tra le due Camere, alto potenziale di rappresentatività degli interessi dei territori.

Svantaggi: qualità della rappresentanza, possibili tentazioni di potentati locali.

Funzioni.

Con riguardo alla funzione legislativa mi pare che una buona soluzione sia quella di prescindere dal riparto di materie (anche per evitare un sicuro contenzioso paralizzante davanti alla Corte costituzionale) ed imboccare decisamente la strada della differenziazione per tipologie di leggi.

Oltre alle leggi bicamerali individuate da Luciani (revisione della Costituzione e leggi costituzionali; leggi di amnistia e indulto; leggi di attuazione dell’art. 81 Cost.), indicherei sicuramente: le leggi sulle funzioni fondamentali degli enti territoriali; le leggi elettorali e in materia di organi di governo degli stessi; le leggi sul coordinamento della finanza statale e locale; le leggi di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP); la legge comunitaria.

Concordo con l’appunto di Luciani sulle leggi che, invece, non dovrebbero in nessun caso essere bicamerali e cioè, sicuramente, tutte quelle legate o in cui è implicato il rapporto fiduciario.

Sarebbe inoltre opportuna qualche norma di “chiusura”: facoltà di richiamo da parte del Senato in tempi certi; prevalenza, in caso di dissenso, della Camera politica.

Rispetto alle altre funzioni, manterrei certamente le funzioni inerenti l’elezione e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, l’elezione

dei giudici costituzionali (che peraltro sanerebbe un problema apertosi con la revisione del 2001 e mai affrontato) e dei componenti il CSM.

Le Conferenze.

Se si andasse in questa direzione, credo che il sistema delle Conferenze andrebbe tutto rivisto.

Di sicuro nella Stato-Regioni non avrebbe più senso prevedere la sessione comunitaria, oppure fare gli accordi per la determinazione dei LEP in materia sanitaria, per evitare inutili e pericolosi doppioni. Forse addirittura la stessa Conferenza non avrebbe più motivo di esistere.

Mentre occorrerebbe valutare assai attentamente la *ratio* della esistenza in vita delle altre Conferenze, evitando di dar luogo a luoghi “paralleli” di rappresentanza che, col tempo, potrebbero rivelarsi di freno all’assunzione di decisioni in tempi ragionevoli.

Qualche riflessione finale su come procedere nei nostri lavori.

Pur non avendone avuto il tempo in questo breve appunto penso che su ognuno dei temi offerti alla nostra riflessione occorrerebbe, nella stesura finale della relazione:

- individuare le linee portanti;
- strutturare su di esse alcune opzioni tecniche possibili;
- corredarle delle implicazioni sia a livello di Costituzione (cosa occorrerebbe modificare se..) sia a livello di legislazione ordinaria (nel caso in cui dell’attuazione di tali opzioni dovesse farsi carico solo il Parlamento;
- infine immaginare il “transitorio” (come e in che modo si passa da...a).

Guido Tabellini

Le riunioni della Commissione sul Bicameralismo e i commenti successivamente inviati hanno manifestato ampio consenso intorno a quella che Marco Olivetti ha definito la *pars destruens* della riforma, cioè l'esigenza di (i) togliere al Senato il controllo sull'esecutivo attraverso il voto di fiducia e di (ii) attribuire qualche forma di supremazia legislativa alla Camera, quantomeno su alcuni aspetti della legislazione. Vi è anche consenso sull'opportunità che il Senato rappresenti interessi territoriali.

Qui di seguito riporto alcune osservazioni su una questione più controversa, cioè il metodo di elezione e la composizione del Senato.

Innanzitutto alcuni dati di fatto. Se compariamo gli ordinamenti esistenti in altri paesi (i dati qui di seguito non sono aggiornati ma dubito che siano cambiati significativamente negli ultimi anni).

- a) Non vi è un metodo prevalente per eleggere i membri della seconda Camera. Su circa 178 Paesi presenti nel database *Interparliamentary Union*, 58 hanno un sistema bicamerale. Di questi 58 Paesi con ordinamenti bicamerali, 24 usano l'elezione diretta come metodo primario per la composizione della seconda Camera. Gli altri usano la nomina o l'elezione indiretta.
- b) Non vi è relazione univoca tra il metodo di elezione e i poteri della seconda Camera. Come sappiamo il voto di fiducia attribuito al Senato è un'unicità italiana e non è presente negli altri regimi parlamentari in cui la seconda Camera è eletta direttamente. Pertanto, l'affermazione che l'elezione diretta del Senato si porta dietro il voto di fiducia è non solo un *non-sequitur* logico, ma è anche un'affermazione priva di fondamento empirico. Inoltre, in molti i regimi Parlamentari bicamerali, i poteri attribuiti dalla Costituzione alla seconda Camera nel procedimento legislativo sono inferiori a quelli della prima Camera, anche quando la seconda Camera è eletta direttamente (si pensi al Giappone, alla Spagna, alla Repubblica Ceca, alla Polonia, per citare alcuni dei paesi avanzati). Questi confronti quindi suggeriscono che non vi è contraddizione tra il mantenimento dell'elezione diretta per il Senato e l'obiettivo di realizzare la *pars destruens* sopra menzionata.

Il mantenimento dell'elezione diretta per il Senato non è neanche in contraddizione con l'esigenza, condivisibile, di rendere i senatori più indipen-

denti dai partiti politici di quanto non siano i membri della Camera, per diverse ragioni: i) Se il Senato non ha più il voto di fiducia, la disciplina di partito si affievolisce, perché il voto dato contro il proprio partito non ha più conseguenze vitali per la durata dell'esecutivo. Già questo di per sé contribuisce ad attenuare la presa dei partiti su senatori. Inoltre, l'elezione dei senatori contestuale a quella dei rappresentanti della loro Regione li sottrae al ciclo elettorale nazionale, anche nei tempi, rendendoli invece più sensibili alle questioni rilevanti per la loro regione. Anche ciò contribuisce a ridurre la dipendenza dai partiti nazionali, tanto di più quanto più i senatori sono personalità autorevoli e indipendenti.

L'elezione indiretta (intesa come suggerisce Valerio Onida come rappresentanza delle istituzioni) ha una sua logica e coerenza. Ma ha alcuni gravi inconvenienti che riassumo qui di seguito:

1. L'Italia è uno stato unitario, non federale. Per quanto importanti, le Regioni non hanno una tradizione storica che porta facilmente il cittadino a identificarsi con la sua Regione; né i governi regionali hanno prerogative così importanti quanto lo sono quelle degli Stati in un contesto davvero federale. Ne segue che l'attenzione e la partecipazione dei cittadini alle elezioni amministrative è modesta. Inoltre, il personale politico che si candida agli organi legislativi locali è spesso composto di burocrati o funzionari politici di qualità non elevata, non espressione di personalità indipendenti e autorevoli. Delegare a loro la scelta dei senatori comporta il rischio che anche il Senato sia composto da personale scadente o comunque poco indipendente dai partiti. Non è una questione di interessi locali *vs* nazionali, ma dell'obiettivo secondaria importanza che nell'ordinamento italiano il governo locale ha rispetto al governo nazionale.
2. È vero che oggi molti deputati o senatori non sembrano migliori del personale politico locale. Ma questo è anche una conseguenza della legge elettorale, e in particolare delle liste bloccate, che auspicabilmente vorremo cambiare.
3. Vi è oggi in Italia una forte domanda di trasparenza e di *accountability*, anche per rimediare ai frequenti episodi di corruzione. Ignorare questa preoccupazione rischia di allontanare ulteriormente i cittadini dalla politica. Inoltre, è indubbio che la lotta alla corruzione politica sarebbe facilitata da un sistema elettorale diretto (posto che i cittadini abbiano davvero la possibilità di esprimersi sul singolo candidato, e non solo su una lista

preconfezionata), mentre l'elezione indiretta facilita la collusione tra i politici.

4. Un Senato eletto indirettamente e composto di funzionari locali o designati da politici locali sarebbe facilmente de-legittimabile in occasioni di conflitti con la Camera o con il Governo. È facile immaginare cosa succederebbe in caso di conflitto: la Camera e il Governo userebbero come argomento contro il Senato il fatto innegabile che loro, e non i senatori, hanno ricevuto l'investitura popolare, e che quindi sono più legittimati a far valere la propria volontà. Cioè il rischio di avere un Senato troppo secondario e quindi irrilevante sarebbe non trascurabile.
5. Non è chiaro che sia desiderabile avere nell'organo *legislativo* nazionale rappresentanti degli organi *esecutivi* locali, per via della confusione di ruoli che ciò implica. L'esperienza tedesca a questo proposito non è sempre positiva. Si rischia di dare potere di veto agli esecutivi regionali su questioni di legislazione nazionale. È possibile che questo potere di veto venga usato dai rappresentanti degli esecutivi locali per ottenere favori e compensazioni su altri tavoli (magari in materia di bilancio), e non per migliorare la legislazione nazionale.
6. L'esigenza di coordinamento tra i Governi regionali e il Governo nazionale, certamente rilevante, può essere soddisfatta nella Conferenza Stato-Regioni. I confronti internazionali evidenziano che, anche nei paesi in cui i senatori rappresentano in qualche modo gli organi legislativi o esecutivi locali, rimane comunque presente e rilevante un'istituzione analoga alla nostra Conferenza Stato-Regioni.
7. Tutte queste considerazioni mi portano a concludere che, nonostante la coerenza astratta dell'elezione indiretta, per l'Italia sia preferibile avere un Senato eletto direttamente dai cittadini. Come mostrano i confronti internazionali, le prerogative del Senato possono essere ridotte e circoscritte con la Costituzione, pur mantenendo l'elezione diretta. L'elezione diretta dà maggiori garanzie che, nell'ambito delle funzioni che gli sono attribuite dalla Costituzione, il Senato abbia un ruolo rilevante e indipendente, e che sia pienamente legittimato a far sentire la sua voce.
8. La rappresentanza degli interessi territoriali può essere facilitata rendendo l'elezione dei senatori di ogni Regione contestuale alle elezioni regionali (con la data delle elezioni del Senato per quella Regione che si accompagna alla data delle elezioni regionali).

Nadia Urbinati

Riflessioni su come differenziare i metodi di composizione e le competenze della seconda Camera ovvero il Senato della Repubblica.

Ritorno al problema già affrontato nel mio intervento che si collega direttamente a quello sollevato da, tra gli altri, Cheli: “perché” ci proponiamo di attuare questa riforma? Da quale esigenza siamo mossi e per ottenere che cosa? Questo livello preliminare di chiarezza delle intenzioni è importante perché consente di affrontare in maniera sistemica il problema, ovvero dargli organicità e coerenza come ci è stato chiesto.

Ora, se il problema è rendere l'attuale sistema più trasparente e *accountable* (Tabellini) allora l'elezione indiretta va nella direzione contraria. Perché l'elezione indiretta dei componenti di un organo deliberativo (e che decide su leggi nazionali) è opaca rispetto all'opinione dei cittadini e ai loro strumenti di monitoraggio e di controllo. Al contrario, attribuisce un enorme potere discrezionale ad alcuni grandi elettori, che sono stati sì eletti per suffragio universale ma ora acquistano un potere che non dovrebbero avere in un sistema democratico compiuto e ricco: quello di sostituirsi ai cittadini-elettori, e di avere un eccesso di potere elettorale e decisionale (il Senato non è un organo amministrativo ma a tutti gli effetti politico). Il metodo dell'elezione indiretta ebbe successo, nel XIX secolo, come argine alla democrazia. Il liberale Benjamin Constant lo suggerì proprio per questa ragione: volendo egli contenere l'espansione egualitaria della democrazia elettorale. Tuttavia, non serve aggiungere prove al fatto provato che questa correzione si attirò giustamente la critica di generare e proteggere un'oligarchia, di dar vita a una classe di notabili o semplicemente di auto-referenti, un circolo di auto-selezionati. Si potrebbe obiettare che per avere un sistema deliberativo democratico non è necessario che tutti i passaggi o i suoi elementi siano deliberativi e democratici. Vero. Tuttavia questo pluralismo è giustificato in relazione a *policies* o domini amministrativi non a *politics* o domini legislativi. E soprattutto si tratta di evitare di cadere nel funzionalismo per cui ogni processo, in un modo o nell'altro, può essere considerato come un'efficace strategia che contribuisce al funzionamento del sistema, e quindi buona in quanto capace di far questo. Occorre invece “valutare quando comportamenti non-deliberativi, debolmente deliberativi, o anche antideliberativi, rafforzano nondimeno il sistema” democratico e quando ciò non accade (J. Mansbridge). Ma per fare questa valutazione occorre avere come idea regolativa l'*accountability* democratica, non il

funzionalismo dei processi. La funzione epistemica, decisionale, *problem-solving*, deve essere, in questo caso soprattutto, collocata all'interno di criteri generali come l'eguaglianza politica, e il principio di trasparenza e di controllo, condizioni non garantite dall'elezione indiretta di un corpo politico.

E inoltre, se il nostro scopo è di rendere il sistema delle istituzioni più, non meno, coerente con i principi democratici (la prima Parte della Costituzione come nostra guida) allora non si comprende perché dobbiamo prendere questa strada. Ecco quindi che la questione "perché ci proponiamo questa riforma" diventa cruciale, un canovaccio interpretativo delle proposte e una guida di selezione delle stesse.

Credo quindi che si debba ripensare e abbandonare la proposta dell'elezione indiretta. Oltretutto se dobbiamo riflettere sull'accusa di autoreferenzialità rivolta alla classe (casta) politica e che probabilmente induce i cittadini a evadere il loro compito sovrano, allora non possiamo andare nella direzione di addirittura costituzionalizzare la formazione di livelli gerarchici di cittadinanza elettorale.

Infine: con Brunelli condivido anche le osservazioni sulla diminuzione del numero dei rappresentanti. I rapporti quantitativi – popolazione/numero dei rappresentanti – non sono un dato irrilevante (soprattutto qualora si prospettasse la proposta di un Senato non eletto a suffragio diretto). Allinearsi a quei paesi che hanno la nostra densità di popolazione ha un senso, ma è comunque un fattore estrinseco. Il fatto che paesi diversi dal nostro abbiano quella o quell'altra istituzione non è ragione sufficiente per adottarla; la comparazione è un buon metodo di lavoro per soppesare i pro e i contro, non un criterio di decisione. Dobbiamo prima di tutto fissare l'attenzione al nostro Paese, la sua storia civile e sociale, e infine i guasti straordinari che sono stati prodotti al sistema democratico in questi ultimi decenni di democrazia praticata. Se i rappresentanti sono troppo pochi di numero corromperne il voto sarà più facile o comunque meno impossibile di quanto lo sarebbe se il loro numero è largo.

Dovremmo prestare attenzione al sentimento profondo che esiste tra i nostri concittadini di sfiducia nelle istituzioni, nei politici, nei partiti e nel sistema che si è aggravato con gli anni e in questi ultimi anni. Dato il quale a me sembra che allontanare con l'elezione indiretta la classe politica ancora di più di quanto sia distante oggi è quantomeno incoerente.

Tralascio per ora l'altra grande questione dello sbilanciamento in senso monocamerale che un Senato così concepito implicherebbe – ovvero dell'incre-

mento di potere dell'esecutivo ovvero della maggioranza, con l'evidente necessità di rivedere l'intero sistema dei *checks* visto che una sola Camera politica naturalmente più grande favorisce lo strapotere della maggioranza. Tralascio questo enorme problema perché immagino che tornerà ad affiorare nel corso delle successive sedute.

Lorenza Violini

Una questione preliminare: mantenimento del bicameralismo o passaggio al monocameralismo?

1. La riflessione circa la riforma dell'attuale sistema bicamerale italiano non può che partire riprendendo un dibattito che ha radici lontane e proporzioni considerevoli. Non si erano, infatti, ancora spenti gli echi delle discussioni sul bicameralismo in Assemblea Costituente che già Mortati e altri invocavano cambiamenti anche radicali dello stesso.

Con un salto di oltre 60 anni, ancora oggi noi siamo di fronte a temi analoghi, il primo dei quali è l'opzione di fondo, cioè sull'alternativa tra il monocameralismo e il bicameralismo. Volendo semplificare il bicameralismo perfetto (i cui limiti sono a tutti noti) potrebbe infatti essere naturale progettare una *reductio ad unum* che risolverebbe gordianamente la maggior parte dei problemi che, invece, occorre affrontare per mantenere, quand'anche riformata, una seconda Camera. Con una sola Camera si potrebbe ridurre agevolmente il numero dei parlamentari e gli annessi costi, non si avrebbe il problema di scegliere a chi conferire il potere di dare la fiducia, si potrebbe lasciare invariato l'elettorato attivo e passivo (pur cambiando, ovviamente, la legge elettorale) e non si dovrebbe ragionare su come differenziare le rispettive funzioni. E, ancora, quella monocamerale è un'opzione adottata da moltissimi Paesi (non federali), anche attraverso recenti riforme: si pensi per esempio alla Danimarca (1953), alla Svezia (1975), alla Grecia (1975) e al Portogallo (1976).

Tuttavia, pur con tutti i limiti dell'attuale bicameralismo e pur in parziale controtendenza rispetto al quadro comparato, l'opzione monocamerale non si confà al nostro ordinamento né sembrano auspicabili soluzioni di mero "aggiustamento" dei limiti mostrati dall'attuale assetto, con il sostanziale mantenimento dei tratti salienti del Senato così come oggi configurato.

La soluzione che sembra, invece, da preferire è quella dell'introduzione di una Camera/Senato delle Regioni, per almeno due ragioni: essa è la più coerente con la nostra forma di Stato ed è anche la più necessaria per dare compimento a questa forma. Sussiste, infatti, per opinione quasi unanime della dottrina, un rapporto biunivoco tra forma di Stato federale/regionale/fortemente decentrata e la seconda Camera nazionale a rappresentanza territoriale, rapporto che rende quest'ultima necessaria alla prima e la prima completa solo in presenza della seconda.

La più realistica prospettiva di riforma pare dunque essere quella che conduce

alla creazione di un parlamento bicamerale adatto alla nostra forma di stato. Ed è su questo che esporrò qualche pensiero.

In particolare, la presente riflessione si articolerà su tre punti: in prima battuta, ed in maniera per così dire “trasversale” rispetto alla questione bicamerale, partirò da alcune considerazioni sulla riforma del Titolo V; mi soffermerò poi sugli aspetti funzionali, per concludere, infine, con quella che potrebbe essere una ragionevole configurazione della nostra seconda Camera.

Bicameralismo e Titolo V: le funzioni “a proiezione regionale” della seconda Camera.

2. Se la riforma del bicameralismo deve essere in *primis* funzionale a garantire una effettiva rappresentanza dei territori al centro, non è chi non veda il nesso tra la stessa e la (ri)definizione delle competenze Stato – Regioni delineate dal Titolo V.

Che il riparto delineato dalla riforma del 2001 si sia rivelato problematico è evidente a fronte dei numerosi problemi interpretativi che sono emersi (come testimonia anche la creatività della Corte nell’introdurre categorie trasversali al fine di rendere più elastico il riparto di competenze) e del contenzioso costituzionale Stato-Regioni a fronte di un utilizzo della competenza concorrente in funzione accentratrice invece che autonomista.

Non pare il caso di entrare nel dettaglio delle disfunzioni del sistema di competenze attuale, per altro note; giova solo sottolineare che ove si pensi all’introduzione di una camera delle Regioni, non può contestualmente non essere messo in discussione l’attuale sistema di competenze, che ha finito per valorizzare, nella dicotomia uniformità /differenziazione, il primo termine a discapito del secondo.

Un intervento riformatore in tal senso dovrebbe condurre da un lato al *completamento* del Titolo V e dall’altro ad una sua *correzione e semplificazione*. In particolare sembrerebbe auspicabile l’eliminazione della competenza concorrente, foriera di complicazioni e criticità nel rapporto Stato-Regioni (si pensi a materie come tutela della salute, ricerca scientifica, la localizzazione delle grandi infrastrutture). Sotto questo profilo pare utile un cenno alla riforma del federalismo tedesco del 2006, considerata, non a caso, “la madre di tutte le riforme economiche e sociali di cui il Paese aveva bisogno¹¹”, un Paese intrappolato nel proprio sistema federale.

¹¹ J. WOELK, *La riforma del sistema federale tedesco: riuscito il primo atto*, in www.federalismi.it, 2006, p. 2. Sul punto anche W. SCHARPF, *No Exit from the Joint Decision Trap? Can German Federalism Reform Itself?*, in EUI Working Paper RSCAS No. 24/2005.

Obiettivi della riforma erano quelli di semplificare il riparto di competenze legislative tra Federazione e *Laender*, da un lato ed introdurre un principio di asimmetria in modo da permettere ai *Laender* un esercizio differenziato della propria competenza legislativa in alcune materie, dall'altro.

In riferimento a quest'ultimo profilo, a seguito della riforma è stato abrogato l'art. 75 *Grundgesetz* che prevedeva la competenza federale di cornice (corrispondente alla nostra competenza concorrente, ovvero la federazione stabiliva la norma di principio e i legislativi dei *Laender* le norme di dettaglio). Inoltre è stato modificato l'assetto della competenza legislativa concorrente (dove rientrano la maggior parte delle materie e che era stato utilizzato dal legislatore federale come strumento di accentramento).

Si distinguono tre tipologie di materie concorrenti definite in dottrina:

- *Bedarfskompetenzen* (competenze di bisogno): ovvero *la federazione ha potere legislativo se e nella misura in cui l'instaurazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la conservazione dell'unità del diritto e dell'economia rendono necessaria, nell'interesse dello Stato nel suo complesso una disciplina legislativa federale.* (art. 72 c.1 – 2 *Grundgesetz*).
- *Kernkompetenzen* (competenze essenziali): la Federazione può legiferare senza l'onere di dimostrare la clausola di necessità. Il legislatore federale può intervenire senza necessità di motivazione¹².
- *Abweichungskompetenzen* (competenze derogabili): in alcuni materie, se la federazione ha esercitato la sua competenza legislativa i *Laender* possono adottare con legge normative in deroga¹³.

È evidente l'intento della riforma di ridurre le possibili aree di sovrapposi-

¹² Le materie rientranti in questa tipologia sono: il diritto civile e penale, l'ordinamento giudiziario, la disciplina dell'avvocatura e del notariato, lo stato civile, la disciplina dell'accoglienza dei profughi, i danni di guerra, il diritto del lavoro, normative *antitrust*, sicurezza alimentare, catasto e libro fondiario, salute, medicinali e farmacie, navigazione interna, gestione rifiuti, *status* giuridico del personale dei *Laender*, pianificazione del territorio, ammissione alle università e titoli di studio superiore (art. 74 GG).

¹³ Rientrano in questa tipologia (art. 72 c. 3 GG): la caccia (esclusa la disciplina della licenza di caccia), la protezione della natura e tutela del paesaggio (esclusi i principi generali della protezione della natura, il diritto delle specie protette), la distribuzione delle terre, il governo del territorio, le risorse idriche (escluse le normative relative a sostanze e impianti) e l'ammissione all'università e i titoli universitari finali.

In tali casi le leggi federali entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro promulgazione, salvo disposizione contraria con assenso del *Bundesrat*.

zione e conseguentemente di conflitto tra *Bund* e *Länder*, da un lato abrogando la categorie delle leggi cornice, e dall'altro valorizzando la possibilità di differenziazione dei *Länder* nelle cd. competenze derogabili.

Tuttavia non può non darsi conto, come già è stato fatto in dottrina, che anche il nuovo riparto non ha risolto tutte le criticità insite nel modello tedesco, ma anzi ne ha riproposte di nuove, legate in particolare alle competenze in deroga¹⁴.

Alla luce dei brevi cenni al modello tedesco si potrebbe ragionare, nel caso italiano, sulla necessità di un ripensamento della potestà concorrente e dell'eventuale introduzione di competenze in deroga.

Qualora si vada verso l'eliminazione delle competenze concorrenti, per avviarsi verso un sistema duale di competenze esclusive statali e di competenze esclusive regionali, la seconda Camera regionale dovrebbe giocare un ruolo importante di bilanciamento della centralizzazione che si profila.

Provo a declinare questa idea avendo come riferimento il riparto di competenze introdotto dalla riforma tedesca del 2006 ma lo ripropongo - rubo a Bin una dotta citazione - "in salsa italiana"¹⁵.

Potremmo avere tre tipi di competenze statali, accuratamente modulate:

- le esclusive pure (poche e nominate): lo Stato ha potestà legislativa salvo possibilità di delega alle Regioni in riferimento alle norme di dettaglio e ai regolamenti. Nelle materie delegate si dovrebbero specificare le condizioni amministrative e finanziarie connesse alla delega, affinché la stessa non si risolva in una delega in bianco;
- le esclusive con parere o emendamenti: in cui è possibile che la seconda Camera intervenga con un parere (obbligatorio ma non vincolante) e con emendamenti accettati dalla Camera politica o ricusati, con una maggioranza parzialmente rinforzata.

In questa categoria rientrerebbero sostanzialmente i livelli essenziali delle prestazioni e tutta la materia fiscale.

- le esclusive con possibilità di deroga da parte delle Regioni in materie

¹⁴ Sul punto E. DI SALVATORE, *La potestà legislativa derogatoria dei Länder tedeschi*, in www.issirfa.cnr.it, 2013, p. 6 ss.

¹⁵ R. Bin, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in *Le Regioni*, n.1/2013, in corso di pubblicazione.

come il governo del territorio, l'ambiente e tutta l'organizzazione dei servizi. In questi casi dovrebbero essere esplicitati gli aspetti derogabili, non essendo auspicabile una delega per la materia in toto. Qui la seconda Camera dovrebbe dare un semplice parere visto che poi le Regioni potrebbero modificare le scelte compiute a livello statale.

Se si optasse, infine, per una clausola generale sul modello dell'articolo 72 (aspetto che però non vedrei con favore), è chiaro che in questo caso il parere della seconda Camera diventerebbe molto importante se non decisivo. In via di semplificazione, si potrebbe anche pensare di precludere l'accesso alla Corte da parte delle Regioni in caso di parere positivo della seconda Camera.

L'ipotesi di revisione del Titolo V qui abbozzata intende, in ultima analisi, portare ad un accentramento delle competenze legislative e ad un contestuale decentramento delle funzioni amministrative e di organizzazione dei servizi. Quando si parla di funzioni legislative occorre, infatti, guardare anche oltre, cioè alle implicazioni che esse hanno su apparati amministrativi e finanziamenti, altrimenti si rischia l'irresponsabilità di chi legifera e la paralisi di chi deve amministrare.

Un'ultima breve notazione a conclusione di questo punto. Pur a fronte della riconfigurazione del Senato nel senso qui proposto, ritengo sia auspicabile il mantenimento del sistema delle Conferenze, in quanto esse costituiscono sedi fondamentali di negoziazione politica e gestione degli accordi tra Stato e Autonomie.

Su questo aspetto potrebbe essere utile guardare al modello scozzese, il quale secondo logiche di *soft law* e attraverso un sistema di accordi, pare essere in grado, pur in contesto ordinamentale - occorre sottolinearlo - differente da quello italiano, di gestire la conflittualità tra centro e periferia e anzi costituisce un felice esempio di leale collaborazione tra le diverse entità territoriali.

La differenziazione funzionale tra le due Camere: le funzioni "a proiezione nazionale" del Senato (cenni).

3. Nella direzione di un bicameralismo differenziato andrebbero anche le proposte di riforma delle funzioni della seconda Camera, non solo quelle che coinvolgono il rapporto Stato - Regioni di cui si è appena trattato, ma anche per così dire quelle che hanno una proiezione di carattere "nazionale".

Con riferimento all'attività legislativa, infatti, si ritiene necessaria la differenziazione tra le funzioni delle due Camere non solo per competenze ma anche per

tipologie di leggi. Vi sarebbero da un lato leggi bicamerali, in cui il Senato partecipa al procedimento legislativo in maniera paritaria alla Camera. Dall'altro vi sarebbero altri tipi di leggi sui quali il Senato può proporre emendamenti e chiedere un riesame alla Camera¹⁶. Tra le leggi bicamerali dovrebbero sicuramente essere annoverate le leggi di revisione costituzionale, le leggi elettorali, le leggi in materia europea e poche altre. Tra le leggi non bicamerali vi sarebbero in via residuale tutte le altre leggi che non rientrano nella prima categoria. In questo caso il Senato dovrebbe avere la facoltà di proporre emendamenti, salvo però la possibilità della Camera di superare l'opposizione del Senato a maggioranza assoluta e comunque mantenendo in capo ad essa la deliberazione finale.

Il Senato dovrebbe, inoltre, continuare a prendere parte alle funzioni elettive, quali l'elezione dei membri del CSM, dei giudici della Corte costituzionale e l'elezione e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica.

Ritengo, inoltre, che la seconda Camera debba essere estranea al circuito fiduciario che lega il governo alla Camera politica, mentre le dovrebbero essere accordati una serie di poteri di nomina e di controllo, anche maggiori di quelli di cui attualmente dispone.

Le possibili soluzioni istituzionali: tra modelli "puri" e soluzioni "ibride".

4. Se l'obiettivo primario della previsione di una seconda Camera è quello di favorire la partecipazione al centro delle varie componenti della Repubblica, sia a livello legislativo ma anche a livello amministrativo, il terzo aspetto su cui ragionare in un'ottica di riforma riguarda la struttura e la composizione della seconda Camera, ovvero il nodo delle soluzioni istituzionali.

Qui si aprono diverse alternative, che vanno dai c.d. modelli "puri", su tutti il *Bundesrat* tedesco, il *Bundesrat* austriaco e il Senato americano, ai modelli invece "ibridi".

Partendo dai modelli "puri", quello *Bundesrat* e quello americano a loro volta sono espressione di due diverse tipologie di composizione della seconda Ca-

¹⁶ In questo senso si muoveva già la Bozza Violante che prevedeva una distinzione funzionale del ruolo delle due Camere e introduceva una serie di leggi bicamerali, quali la revisione costituzionale, le leggi in materia elettorale, le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, leggi concernenti l'esercizio delle competenze legislative dello Stato indicate negli articoli: 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma, e 133, primo comma; le leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza e le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

mera: il primo a designazione indiretta, da parte degli Esecutivi (Germania) o dei Parlamenti (Austria) dei *Länder* e con rappresentanza proporzionale delle entità federate, il secondo ad elezione diretta e con rappresentanza paritaria degli Stati (due senatori per ogni Stato)¹⁷.

Per quanto riguarda il modello americano, pur essendo uno degli archetipi di bicameralismo, esso non pare tuttavia costituire un riferimento per superare il bicameralismo perfetto, essendo incastonato in un sistema federale del tutto peculiare, di tipo duale e pertanto non riproducibile nel nostro sistema di rapporti Stato-autonomie.

Quello austriaco è, invece, considerato un modello *sui generis*, basato sulla designazione indiretta dei suoi membri da parte delle assemblee legislative dei *Länder*, in cui i 9 *Länder* sono rappresentati in maniera proporzionale alla loro popolazione. Tale modello è al presente oggetto di molte critiche poiché “si tratterebbe di una rappresentanza territoriale scarsamente funzionale, in quanto imposta, sul piano istituzionale, nel contesto di una realtà socio-politica assai strutturata in cui la realtà partitica tende ad assorbire quella territoriale”¹⁸. Conseguenza di tale egemonia dei partiti nella rappresentanza del *Bundesrat* e dell’affermazione dei partiti di massa, è che gli interessi espressi in seno allo stesso sono sostanzialmente omogenei a quelli espressi nella Camera elettiva¹⁹.

I limiti mostrati dal sistema austriaco mettono in guardia dall’adottare una simile soluzione, in un sistema come quello italiano caratterizzato da un’elevata conflittualità a livello partitico, che forse finirebbe per neutralizzare la natura territoriale di un Senato in tal senso riformato.

Più suggestivo appare essere il modello *Bundesrat* tedesco, che è considerato da autorevole dottrina, “la seconda Camera «federale» più federale del mondo”²⁰. In tale Camera sono presenti solo gli Esecutivi locali i quali agiscono secondo due criteri fondamentali: il vincolo di mandato e quello del

¹⁷ Nel modello americano emerge chiaramente il legame tra bicameralismo e forma di governo. Come ricorda Mangiameli, “su questo punto appare significativa la storia originaria del Senato americano, dove, all’accoglimento generalizzato (a livello federale e a quello statale) del Presidenzialismo, seguì una elezione interamente affidata ai Parlamenti statali dei due Senatori rappresentanti dello Stato”, S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 3.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ A. D’ATENA, *Un senato “federale”. A proposito di una recente proposta parlamentare*, in Rass. Parl., n.1/ 2008, p. 245.

voto unitario da parte della delegazione²¹. Pur essendo un modello molto affascinante, riprodotto anche in scala europea nel Consiglio dei ministri dell'Unione²², condivido la critica che è stata fatta da Stelio Mangiameli²³, il quale ha giustamente rilevato come questo modello può funzionare se a monte (cioè a livello locale) esso è supportato da una forma di governo parlamentare forte. Da noi, dove a livello locale la forma di governo è tendenzialmente presidenziale, con forte accentuazione dei poteri dell'esecutivo, limitare agli esecutivi la partecipazione alla seconda Camera avrebbe un effetto totalmente deprimente rispetto al legislatore regionale. A questo aggiungo che il *Bundesrat* non è tanto un modo per rafforzare stanchi regionalismi quanto il vertice di un federalismo forte, che ha nell'amministrazione – prima che nella legislazione – il suo asse portante.

E, infine, non dimentichiamo che gli attenti tedeschi, dopo anni di federalismo cooperativo e intrecciato (*Verpflechtung*), si sono avviati verso una qualche differenziazione tra centro e periferia e hanno depotenziato in modo sensibile i poteri del *Bundesrat* stesso.

Per tutti questi motivi e per altri ancora, parrebbe quindi più interessante e coerente con la nostra forma di Stato optare per un Senato delle Regioni a composizione *mista* in cui vi siano presenti, da un lato, i Presidenti delle Re-

²¹ Se si adottasse tale modello i membri del Senato italiano dovrebbero essere espressione degli esecutivi regionali (sicuramente Presidenti di Regioni e altri membri appartenenti alle Giunte Regionali che li nominano e li revocano). In questo modello i membri rappresentanti di ogni Regione dovrebbero poter esprimere un voto unitario e i voti dovrebbero essere ponderati in base alla popolazione di ogni Regione.

²² Il Trattato di Lisbona dispone, infatti, che il Consiglio esercita, “congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio”. Esso esercita inoltre “funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati”. Per il profilo che rileva in questa sede, occorre sottolineare che, pur con i dovuti distinguo, il criterio sotteso alla sua composizione è il medesimo del modello *Bundesrat*: ovvero è costituito dai delegati dei governi degli Stati membri, a livello ministeriale (art. 16 c. 2 TUE).

²³ Secondo l'Autore, “l'accettazione di una camera espressione degli esecutivi dei *Laender* appare collegata alla generale accettazione della forma di governo parlamentare, per di più rafforzata dall'istituto della sfiducia costruttiva, che consente ai Parlamenti dei *Laender*, pur nella continuità e nella garanzia della stabilità di governo, di decidere liberamente della vita degli esecutivi regionali. Diversamente, nell'ordinamento italiano, dopo la legge costituzionale n. 1/1999 e l'abrogazione del fondamento consiliare della Giunta regionale, una camera degli esecutivi regionali finirebbe con l'acuire lo stato di tensione che sussiste tra gli organi costituzionali della Regione e potrebbe condurre ad una disarticolazione della funzione legislativa con quella esecutiva”, S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 3.

gioni e qualche assessore, magari scelto secondo le materie che vengono discusse e vincolati a votare in modo unitario, e dall'altro rappresentanti di provenienza consigliere, non vincolati a votare in maniera unitaria. In questo caso l'alternativa sarebbe tra consiglieri regionali che eleggono consiglieri regionali oppure consiglieri regionali che eleggono persone esterne al Consiglio. Sarei incline a preferire la prima delle due soluzioni: si tratterebbe in questo caso di una rappresentanza istituzionale dell'ente Regione, in cui i Senatori membri dei Consigli potrebbero costituire un elemento di raccordo tra legislatori che mi parrebbe foriero di buoni esempi.

In una simile composizione la seconda Camera potrebbe svolgere un effettivo ruolo di mediazione tra gli interessi del centro e quelli periferici, rendendo il Senato una reale sede di mediazione. L'elezione dei senatori in seno al Consiglio regionale tra i suoi membri porterebbe, inoltre, ad attenuare uno dei maggiori difetti del modello austriaco, "al quale si rimprovera di operare secondo una logica partitica e non territoriale. È, infatti, evidente che il collegamento strutturale con le assemblee rappresentative regionali dovrebbe propiziare l'immedesimazione dei senatori con le specifiche esigenze degli enti di appartenenza, con conseguente, almeno parziale, emancipazione degli stessi dalle rispettive estrazioni partitiche. Un risultato, che potrebbe essere forse favorito, se si prevedesse un'articolazione a base regionale e non politica dei gruppi parlamentari"²⁴.

Accanto al modello descritto, vi possono essere altre soluzioni di tipo misto, che prevedono in particolare una qualche forma di rappresentanza degli enti locali. Si tratta di una opzione molto popolare in dottrina, coerente con l'assetto definito dall'art. 114 Cost. che dà rilievo all'autonomia degli enti locali, ed anzi li colloca a fondamento della struttura repubblicana. A sostegno di questa opzione si adduce anche il fatto che tradizionalmente gli enti locali sono maggiormente radicati in termini di identità nel territorio ed esprimono un legame più profondo con le istanze territoriali, di quello che hanno saputo finora fare le Regioni²⁵.

²⁴ A. D'ATENA, *Un senato "federale"*, cit., p. 245.

²⁵ In particolare, "sia per le elezioni in seno al Consiglio regionale e sia per quelle in seno al Consiglio delle autonomie locali, si tratterebbe sì di una elezione di secondo grado, affidata a "collegi", ma questo tipo di elezione conserverebbe una forte carica democratica, che riuscirebbe in due intenti: in primo luogo, a collegare la classe dirigente che opera nel territorio (Regioni e autonomie locali), che oggi appare essere alquanto separata da quella che opera nel contesto nazionale; in secondo luogo, a rafforzare e a equilibrare anche il sistema regionale attraverso la formazione dei Consigli delle Autonomie locali, non più affidata solo alle sole fonti regionali (statuto e legge regionale), ma anche ad una legge statale di principio (art. 18)", S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., p. 4-5.

Pur riconoscendo la necessità di una valorizzazione degli enti locali e di tutte le componenti della Repubblica, che poi è il modello presentato dalla Bozza Violante, ritengo tuttavia preferibile rimanere nel solco della tradizione federale classica, incentrata su due soggetti istituzionali principali (Stato centrale e Stati regionali) e conseguentemente su una seconda Camera rappresentativa, almeno in via prevalente, delle Regioni²⁶. Non sono favorevole, in altri termini, alla introduzione di rappresentanti degli enti locali come ulteriore fattore di differenziazione della seconda Camera perché penso che gli enti locali dovrebbero avere una qualche forma di riferimento normativo regionale e non, come oggi, essere sostanzialmente dipendenti dallo Stato.

Si potrebbe anche configurare un'ulteriore alternativa, che non mi vede favorevole, ma che ritengo sia accettabile, ovvero lasciare alle singole Regioni la scelta su come configurare l'elettorato passivo. Per esempio si potrebbe lasciare alle Regioni la facoltà di disciplinare con legge regionale le modalità di elezione dei senatori di matrice consiliare, prevedendo che possano essere eletti membri dei CAL o amministratori locali, quindi membri esterni all'organo consigliare. In questa ipotesi verrebbe meno il legame istituzionale tra senatori ed ente regionale, risolvendosi così in una rappresentanza di tipo territoriale e non istituzionale.

Tuttavia, ricorrendo a tale opzione si potrebbe creare una disomogeneità all'interno del Senato (alcune Regioni verrebbero rappresentate solo da membri regionali, altre anche da membri degli enti locali). Per evitare tale discrasia e i limiti insiti in una eccessiva frammentazione della rappresentanza, ritengo dunque che, in definitiva, la soluzione che vede un Senato composto da soli rappresentanti regionali sia la più auspicabile nel nostro contesto ordinamentale.

²⁶ Sul punto L. GARLISI, *Le ipotesi di riforma del bicameralismo "perfetto" alla luce della analisi comparata*, in Norma, *Quotidiano di informazione giuridica*, p. 26; S. BONFIGLIO, *Il dibattito sulla trasformazione del Senato in Italia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

TITOLO V

Augusto Barbera

Una premessa. Prassi e riforme degli ultimi decenni hanno sovrapposto, in modo confuso, velleitarie e anacronistiche linee federaliste, resistenti chiusure municipaliste, concrete e ripetute regressioni centraliste.

Occorre invece – io credo – mantenersi nel disegno voluto dal legislatore costituente che rifiutò la scelta federalista ma nello stesso tempo intese superare con la scelta regionalista sia il paralizzante centralismo statalista sia il localismo provincialista e municipalista.

Questo tentativo è positivamente presente nel testo varato dalla Commissione ma permangono ancora alcune incertezze. Si muove ancora nell’ottica della riforma del Titolo V, sia pure temperandone le più vistose dismisure con proposte ragionevoli.

Il Titolo V ha accresciuto il marasma che già da vari anni contrassegnava l’intrecciarsi della legislazione statale e regionale. Non enfatizzo il punto ma una parte non indifferente della (rovinosa) caduta del Pil di questi ultimi anni è da ascrivere al malessere di interi settori dell’economia, stressati dalla caotica sovrapposizione di discipline statali e regionali (e municipali), con gravi danni alla certezza del diritto, privando spesso i cittadini e gli operatori economici di punti certi di riferimento.

Non a caso fra le riforme compiute dalla Germania, e che sono ritenute alla base del suo successo, sta anche la riforma del federalismo operata in tempi rapidi nel 2006 dal governo di grande coalizione, che ha ridimensionato i poteri di veto del Bundesrat.

Sovrapposizioni siffatte, peraltro, sono avvenute in materie essenziali per lo sviluppo economico, quali l’energia, l’infrastrutturazione del territorio, l’urbanistica e l’edilizia: basti pensare all’incertezza cui per quasi un biennio è stato sottoposto il settore delle costruzioni con la sovrapposizione della “Scia” prevista dalla legislazione nazionale (DL. 78/2010) alla “Dia” utilizzata dalle legislazioni regionali (si è dovuto attendere la decisione della Corte costituzionale intervenuta alcuni mesi dopo: sent. n. 164/2012). Nessun governo è riuscito, a differenza di altri Paesi, a varare “piani casa” in funzione anticongiunturale (ma si potrebbero citare tanti altri settori, per esempio le numerose leggi regionali che, in vari modi, hanno tentato di intervenire in materia di fonti energetiche rinnovabili, per quanto riguarda la localizzazione degli impianti (308/2011, 44/2011, 124/2010), le soglie autorizzabili (85/2012, 107/2011, 332/2010), il procedimento autorizzatorio (192/2011, 336/2010), le misure di compensazione (310/2011, 124/2010).

Alle Gazzette Ufficiali di Stato e Regioni si deve aggiungere non poche volte la consultazione delle decisioni del “terzo legislatore” (anzi quarto per via delle fonti europee), della Corte costituzionale, la cui giurisprudenza non sempre riesce ad essere certa e coerente. Queste decisioni della Corte, peraltro, giungono dopo mesi di vigenza della legge regionale, atteso che il nuovo Titolo V, modificando il vecchio art. 127 Cost., ha subordinato l’eventuale impugnazione governativa alla previa pubblicazione di una determinata legge regionale.

Soluzioni semplificatrici non sono possibili. Non sono possibili in senso centralistico perché essenziale rimane il ruolo delle Regioni, atteso che la competizione economica a livello globale sempre più si svolge non fra imprese ma fra “sistemi territoriali di imprese”, ed essenziale è quindi il ruolo dei governi regionali nella infrastrutturazione del territorio, nella formazione professionale, nella organizzazione di servizi reali alle imprese e nel sostegno alle reti produttive. Importante altresì il ruolo delle Regioni per evitare possibili distorsioni municipaliste. Le Regioni sono spesso criticate per avere dato vita a forme di “neocentralismo regionale”; ma l’accusa, a mio avviso, va capovolta: esse, sia per loro debolezza politica sia per resistenze municipaliste, ulteriormente incoraggiate da taluni profili municipalisti del Titolo V, non sono state in grado (tranne eccezioni) di porre in essere politiche di pianificazione regionale, in grado di collegarsi alle più ampie scelte di programmazione nazionale, evitando la disordinata moltiplicazione delle infrastrutture (emblematica la abnorme moltiplicazione degli impianti aeroportuali) e la dispersione degli investimenti pubblici.

È mancato, in breve, un ragionevole bilanciamento fra interessi nazionali, regionali e locali.

Il testo del 2001, per esempio, ha preteso di eliminare ogni riferimento all’ “interesse nazionale”, così come era previsto dalla Costituzione del 1948, inseguendo vaghe prospettive “federali”; ma poiché la Repubblica rimane “una”, poiché anche negli Stati federali i Parlamenti nazionali fanno valere il “*National*” o “*Federal interest*”, attraverso la “*Supremacy clause*” o la “*Konkurrierende Gesetzgebung*”, non poteva venire meno la tutela di taluni interessi nazionali, comunque denominati. Peraltro, tali interessi, cacciati dalla porta, sono rientrati dalla finestra, facendosi strada attraverso le clausole generali individuate dallo stesso art. 117 Cost. (“la tutela della concorrenza”, “l’ordine pubblico”, “i livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, i “vincoli comunitari” e soprattutto negli ultimi anni il “coordinamento finanziario”) o attraverso l’utilizzazione pretoria del principio di sussidiarietà.

Tale recupero, tuttavia, è avvenuto non ad opera del Parlamento, la sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio degli interessi nazionali. Questa (spesso benemerita) azione della Corte ha avuto due (gravi) limiti: a) è posta in essere da un organo, non legittimato democraticamente, il cui compito è quello di giudicare la legittimità delle leggi e non quello di riscrivere - perché di questo in pratica si è trattato - i parametri costituzionali o addirittura di valutare - pericolosamente sfiorando il “merito” di una legge - la “adeguatezza” di un intervento regionale o statale (perché questo comporta, ad esempio, la applicazione del principio di sussidiarietà); b) non sempre inoltre l’effetto razionalizzatore è stato raggiunto ed anzi, in alcuni casi, si sono aperti nuovi problemi. Avere previsto, ad esempio, l’intesa fra Stato e Regioni per la regolazione delle materie ricollocate a livello nazionale in forza del principio di adeguatezza-sussidiarietà ha portato ad accrescere i poteri di veto di Regioni ed enti locali proprio nei campi in cui di più sono coinvolti interessi nazionali (es. sent. n. 4/2004).

In breve: il difetto “competenzista” della riforma viene necessariamente esaltato nella giurisprudenza della Corte. I margini delle competenze statali e regionali sono così affidati alle avvocature regionali e statali e a sentenze che, proprio perché provocate da un caso specifico, non possono avere uno sguardo di insieme.

Per superare dette incertezze la legislazione costituzionale dovrebbe, a mio avviso, muoversi secondo i seguenti obiettivi.

Un primo obiettivo: superare una rigida ripartizione delle materie e puntare sulla distinzione delle “funzioni” in relazione ad “obiettivi”.

L’esperienza acquisita dopo la riforma del Titolo V ha accentuato la sfiducia verso ogni forma di distinzione rigida delle “competenze” e una maggiore fiducia verso un sistema di cooperazione nella definizione degli obiettivi e delle “funzioni”. Si parla da tempo, infatti, di “smaterializzazione” delle competenze regionali e statali, di “effetto di polverizzazione”, che rende indecifrabile il quadro delle competenze.

Non è facile definire una “materia”; essa può essere rappresentata da “beni materiali” ma anche da beni “immateriali”; può riguardare “utilità” e “valori”; può riguardare oggetti su cui possono insistere più utilità e più valori, fra loro talvolta confliggenti (ad esempio i processi edificatori e la tutela ambientale). Analoga sfiducia, per esempio, è riemersa anche nel dibattito sulla Costituzione europea, allorché la Convenzione europea si chiese: come è possibile distinguere in base alle materie? Un film, ad esempio, è un pro-

dotto culturale ma è anche merce, e deve essere sottoposto quindi a due regimi diversi.

Superata una lettura, per così dire, “materialistica” seguirei, quindi, con più decisione una lettura “finalistica”, basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, sostituendo a una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un “federalismo duale” (anacronistico perché non più attuale negli stessi stati federali), una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi, più adeguata ad un “regionalismo cooperativo”.

La strada mi pare obbligata ed è già in parte affiorata nella stessa giurisprudenza costituzionale: affidare alla legge dello Stato il “bilanciamento” fra gli interessi coinvolti, quelli nazionali e quelli locali. Ovviamente un bilanciamento ispirato ai noti criteri di congruità, ragionevolezza e proporzionalità pur sempre sindacabili dalla Corte. La Corte del resto ha più volte distinto “materie” e “funzioni” (per esempio per il coordinamento finanziario: sentenza 414/2004). Un esempio: nella sentenza n. 1/2010 la Corte, pur riconoscendo che le acque termali e minerali sono di sicura competenza residuale delle Regioni ha ritenuto illegittima una legge regionale che prevedeva modalità di concessione per lo sfruttamento delle stesse che venivano ad interferire con la tutela dell’ambiente affidato alla competenza statale. Quale era la materia della legge? Le acque minerali o l’ambiente? Ovvero ci si trovava di fronte a un conflitto fra valori il cui bilanciamento la sentenza affida alla legge dello Stato (e a se stessa)?

La Commissione ha corretto le più vistose incongruenze del Titolo V che affidavano alle Regioni materie di grande importanza strategica per la comunità nazionale ma ha solo in parte recepito questa impostazione: non è andata fino in fondo nel superamento delle competenze concorrenti, ha previsto come rimedio “eccezionale” la clausola di supremazia, ha utilizzato il più rigido istituto della delega per ampliare la sfera di intervento di una o più regioni.

Andrebbe invece operato il tentativo - io credo - di individuare gli obiettivi da assegnare alle Regioni, nell’ambito di linee strategiche da definire a livello nazionale, in particolare la pianificazione e infrastrutturazione di interesse regionale, la mobilità all’interno del territorio regionale, i servizi reali alle imprese, la qualificazione professionale, la organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, ferme restando le norme generali sull’istruzione e l’autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici”.

Come liberarsi dal “groviglio inestricabile delle competenze”? Lo dico in breve; si potrebbero: a) eliminare le competenze “concorrenti”, accrescendo le competenze “esclusive” e/o “residuali” sia dello Stato e sia delle Regioni

(eviterei in entrambi in casi di parlare di competenze “esclusive”, meglio parlare di competenze “proprie”); b) ma nello stesso tempo introdurre una “clausola di supremazia” della legge statale sulle leggi regionali (e che, nei fatti, già la giurisprudenza della Corte lascia intravedere facendo ripetuti riferimenti negli ultimi anni ai limiti derivanti alle Regioni dal “coordinamento finanziario” di competenza statale); c) stabilire, in analogia a quanto previsto dall’art. 71 della Costituzione tedesca, che la legge dello Stato possa autorizzare i legislatori regionali (e le stesse amministrazioni regionali o locali) a intervenire, entro determinati limiti, anche in settori propri dello Stato.

Quindi: meno spazio alla rigida definizione costituzionale e più flessibilità riconoscendo maggiore spazio alla legge statale, approvata tuttavia in concorso con le stesse Regioni rappresentate nel Senato regionale. Meglio dunque affidarsi alla preventiva individuazione delle funzioni delle Regioni e alla collaborazione che si può realizzare in uno dei rami del Parlamento fra Stato e regioni per dare concretezza e flessibilità a quelle funzioni.

Le leggi “quadro” previste per l’esercizio delle competenze concorrenti delle Regioni avrebbero potuto svolgere questa funzione ma l’esperienza ha dimostrato che esse, che avrebbero dovuto limitarsi alla fissazione dei “principi” non sfuggono alla tentazione (mai decisamente contrastata dalla giurisprudenza costituzionale) di intervenire nel “dettaglio” alimentando ulteriori conflittualità. La stessa competenza “residuale” delle Regioni non riesce a sfuggire (anche qui non adeguatamente difesa dalla giurisprudenza costituzionale) agli interventi statali a tutela di veri o presunti interessi generali. È oggi assai difficile distinguere fra norme emanate nell’esercizio delle competenze residue delle Regioni e norme approvate nell’esercizio di quella concorrente.

Mi rendo conto che con una più marcata flessibilizzazione delle competenze regionali e statali alcune garanzie vengono, ma solo in astratto, attenuate, ma – lo ripeto – l’esperienza accumulata dall’approvazione del Titolo V (ma in realtà dagli anni settanta in poi) dimostra che una rigida separazione alimenta conflittualità nella vana definizione di fragili ambiti materiali e finisce per affidare alla giurisprudenza della Corte compiti innaturali.

Quello che le Regioni perderebbero – ammesso che di questo si tratti – in termini di garanzia “competenzistica” potrebbero acquisirlo partecipando al potere legislativo nazionale. Sotto questo profilo devono essere rappresentati nel Senato i legislatori regionali, vale a dire i Consigli regionali e le Giunte che dei Consigli rappresentano il “comitato direttivo”. Ha poco senso, in questo quadro, eleggere in via diretta i senatori.

Possibili proposizioni normative volte ad eliminare l'elenco delle materie di competenza concorrente, riportando alcune materie al livello statale ed affidando tutte le altre al livello regionale:

1) integrando l'elenco delle materie di competenza statale "esclusiva" (*rectius*: "propria") con:

- "grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza"; "produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia"; "ordinamento della comunicazione"; "tutela e sicurezza del lavoro", "ordinamento delle professioni intellettuali"; "la previdenza, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa"; "l'istruzione universitaria e i programmi strategici per la ricerca scientifica".

Si potrebbe aggiungere:

- "La Camera dei deputati, acquisito il parere favorevole del Senato della Repubblica, può con legge autorizzare, in relazione a determinati programmi e per un periodo determinato, anche nelle materie di competenza propria dello Stato, l'esercizio dell'attività legislativa e amministrativa regionale".

È un tentativo già perseguito nel Codice dell'ambiente, materia statale, ma potrebbe essere utilizzato per l'istruzione universitaria, per la sicurezza del lavoro o per le telecomunicazioni.

2) allargando le materie di competenza "residuale ("propria") regionale in relazione a "obiettivi" ma prevedendo, contemporaneamente, l'introduzione di una "clausola di supremazia statale":

- "Sono di competenza regionale le funzioni non espressamente elencate fra quelle di competenza statale. In particolare sono di competenza regionale la pianificazione del territorio e la dotazione di infrastrutture di interesse regionale, la mobilità all'interno del territorio regionale, i servizi reali alle imprese, la qualificazione professionale, la organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, ferme restando le norme generali sull'istruzione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici".

La Camera dei deputati, acquisito il parere del Senato della Repubblica, può intervenire nelle materie di competenza regionale adottando una disciplina legislativa uniforme allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario il perseguimento di programmi di interesse nazionale. Ove il voto reso dal Senato della Re-

pubblica sia contrario la Camera dei deputati, su iniziativa del Governo, delibera a maggioranza dei componenti.

La disciplina statale può anche essere temporalmente circoscritta ad alcune Regioni, rimanendo in vigore fino alla introduzione, in ciascuna Regione, di norme legislative regionali.

Le funzioni di competenza regionale potrebbero non essere specificamente indicate atteso che potrebbero essere mantenute alle Regioni tutte le funzioni non espressamente attribuite allo Stato –ferma restando la clausola di supremazia - ma può essere utile farlo per la coerente e concreta applicazione dell'art. 119 Cost. sul federalismo fiscale, che richiede l'individuazione delle funzioni “normali” di Regioni ed enti locali da finanziare “integralmente”.

Un eventuale problema di diritto transitorio: la soluzione qui proposta ha il vantaggio di evitare la tipizzazione di complicate competenze legislative ma ha lo svantaggio (iniziale) di richiedere la salvaguardia di una serie di leggi statali già vigenti, ma ritenute di interesse nazionale. Tale salvaguardia potrebbe essere introdotta con una disposizione transitoria, che potrebbe essere così formulata:

- “Entro sei mesi dall'entrata in vigore della disposizione di cui... la Camera dei deputati, acquisito il voto del Senato della Repubblica, individua le leggi statali ricomprese nelle materie di competenza regionale da considerarsi, in quanto ritenute di interesse nazionale, comunque prevalenti”.

Secondo obiettivo: eliminare l'ultimo comma dell'art. 116 Cost. che consente, in pratica, forme diffuse di autonomia speciale.

Se si prevede - come nella proposta precedente - che il legislatore statale possa in determinate materie circoscrivere temporalmente e/o territorialmente (in relazione a determinate Regioni) l'efficacia delle proprie disposizioni attraverso norme cedevoli, può anche essere superata la norma sulle autonomie “differenziate” infelicemente introdotta nel 2001 (e fin qui non attuata).

Le forme di “federalismo asimmetrico” cui si ispira l'ultimo comma dell'art. 116 Cost. - che peraltro non hanno dato buoni risultati in Spagna - potrebbero costituire fonte di possibile lesione per l'unità nazionale. Non è difficile prevedere che le Regioni del nord potrebbero richiedere tali competenze lasciando amministrate dai Ministeri romani solo le Regioni del sud. Ricordo in proposito che l'attuale testo dell'art. 116 Cost. consente che la “specialità” possa essere prevista per tutte le materie di competenza concorrente e per le seguenti materie: giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, ambiente, ecosistema e beni culturali.

Una certa flessibilità può tuttavia essere utile. Basti ricordare che dopo il decreto delegato n. 616 del 1977, la riforma sanitaria del 1978 e il conseguente smantellamento di enti nazionali (ENPI, ANCC e sezioni mediche degli Ispettorati del lavoro), la “sicurezza nei luoghi di lavoro” ha subito intollerabili arretramenti in talune parti del territorio nazionale mentre ha avuto eccellenti risultati in altre Regioni, che da tempo avevano maturato un’esperienza locale. Una clausola di flessibilità avrebbe consentito il trasferimento delle funzioni alle Regioni già attrezzate e il successivo più graduale trasferimento alle altre Regioni.

È bene quindi che spetti alla legge statale lasciare a singole Regioni, d’intesa con le stesse, gli spazi normativi e/o amministrativi ritenuti necessari in relazione agli obiettivi della programmazione nazionale e regionale ma senza prefigurare, come nell’art. 116 Cost., dette forme “diffuse” di autonomia speciale. Peraltro lo stesso testo Calderoli approvato dalla maggioranza di centro destra nel 2005, ed ispirato ai principi della c.d. *devolution*, aveva eliminato e sottoposto a forte critica questa norma.

Terzo obiettivo: riordinare la distribuzione del potere regolamentare.

Il testo della Commissione opportunamente respinge la scissione, prevista dal Titolo V, fra potere legislativo riconosciuto allo Stato nelle materie concorrenti e potere regolamentare riconosciuto alle Regioni nella stessa materia. Tale scissione, peraltro, oltre a creare irragionevoli problemi applicativi (sent. n. 151/2005), ha avuto come rimedio l’emersione di una nuova categoria di atti - gli “atti non aventi natura regolamentare” - che rappresenta non solo una anomalia ma ha portato alla caduta di tutte le garanzie previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato, obbligo di pubblicazione ecc.).

Ma si può fare di più: nella formulazione del testo normativo andrebbe posto un limite alla tendenza, affiorante in dottrina e in giurisprudenza, di riconoscere una autonomia riservata agli enti locali in deroga alle leggi statali e regionali competenti (taluni guasti, ad esempio, si sono verificati in occasione dei condoni edilizi).

Suggerisco pertanto (in sostituzione della norma di cui al sesto comma dell’art. 117 Cost.) la seguente formulazione:

- “La potestà regolamentare spetta allo Stato o alla Regione in relazione all’esercizio delle rispettive competenze legislative. I Comuni e gli altri enti locali hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale competente”.

Di conseguenza andrebbe riformulato o eliminato il terzo comma dell'art. 118, divenuto superfluo.

Quarto obiettivo: ristabilire la certezza del diritto vigente rimodificando l'art. 127 della Costituzione.

Il nuovo Titolo V, modificando il testo dell'art. 127 Cost. che condizionava al visto governativo la promulgazione della leggi regionali, ha previsto che l'eventuale impugnazione governativa di una legge regionale illegittima possa avvenire entro sessanta giorni dalla (promulgazione e) pubblicazione della stessa. L'intento era lodevole: evitare le forme di contrattazione fra Stato e Regione (*id est*: fra Presidenti delle Regioni o Assessori e Ministeri) che spesso seguivano l'impugnazione della legge regionale e potevano portare alla ri-deliberazione da parte del Consiglio regionale di un nuovo testo. Tuttavia l'innovazione è stata decisamente negativa. Non solo talune forme di contrattazione si sono ripetute anche nei sessanta giorni entro cui il governo può impugnare una legge ma – questo è il punto più grave – l'entrata in vigore di una legge regionale impugnata dal Governo ha spesso determinato per tutto l'arco dei tempi di attesa della decisione della Corte (alcuni mesi) gravi incertezze circa il diritto vigente, nocive sia per le amministrazioni che per gli operatori e le imprese. Nel tentativo di porre riparo a questi effetti negativi una disposizione della c.d. Legge La Loggia (art. 9 della Legge n. 131/2003), operando una certa forzatura costituzionale, ha previsto che la Corte possa sospendere l'efficacia della legge impugnata ma le condizioni richieste sono assai rigorose ("il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini" ecc.) ed hanno spinto la Corte a non utilizzare tale facoltà.

Propongo quindi una modifica costituzionale dell'art. 127 "Il Consiglio dei ministri ha la facoltà di sospendere l'efficacia di una legge regionale impugnata davanti alla Corte fino alla definizione del giudizio della Corte stessa". La maggioranza della Commissione non ha accettato questa proposta ma non ha escluso – mi pare – che possa essere ripresa coinvolgendo il Senato. Comunque è un tema – a mio avviso – da affrontare. L'entrata in vigore di norme messe in discussione dal ricorso alla Corte in alcuni casi giova a talune disinvolute dirigenze regionali ma non poche volte crea problemi alle stesse Regioni, costrette ad applicare norme dal destino incerto (o a non applicare norme in vigore ma attese dagli interessati).

Quinto obiettivo: elaborare forme non invasive di controlli, peraltro talora

richieste dal diritto comunitario, evitando il rispristino dei vecchi controlli amministrativi su Regioni ed enti locali, troppo invadenti e paralizzanti.

Positiva sotto questo profilo la proposta della Commissione di evitare commissariamenti affidati agli stessi organi che hanno provocato i dissesti ma si può andare oltre affidando alla legge, adottata con il concorso del Senato, la previsione di incisivi controlli sulle amministrazioni regionali e locali, puntando sulla verifica - non solo in termini di legalità ma anche di efficienza e produttività - dell'attività, più che dei singoli atti. Un modo peraltro per contenere i crescenti interventi repressivi dell'autorità giudiziaria.

Vi è un altro aspetto da considerare. L'impossibilità di adottare controlli di tipo amministrativo, ad esempio, ha alimentato talune atipiche forme di conflittualità dando luogo a contenzioso davanti alla Corte spesso mascherato da motivi di legittimità. Non è infrequente il caso di leggi regionali impugnate dal Governo non per contestare una competenza regionale ma al solo fine di consentire una armonizzazione delle politiche pubbliche in taluni settori, ad esempio la definitiva approvazione di leggi statali di principio, la necessità di attendere la definizione di direttive o standard europei (un esempio da ultimo lo si trae dalla sentenza n. 93/2013 in materia di impatto eco-sostenibile relativamente ad una normativa della Regione Marche), la definizione, in breve, di taluni tasselli delle politiche pubbliche nazionali, soprattutto in campi in cui è sempre più difficile distinguere fra "materie". Si potrebbe quindi prevedere che "il Senato, anche su richiesta del Governo, può sospendere l'efficacia di una legge o di un provvedimento amministrativo di una o più Regioni, anche a Statuto speciale", al fine di consentirne il coordinamento con specifici programmi nazionali od europei, e comunque per un periodo non superiore ad un esercizio finanziario.

Siamo in un campo in cui non verrebbe messo in discussione l'esercizio legittimo di una competenza regionale ma si interverrebbe per motivi di "merito", secondo la logica del vecchio art. 127 Cost.. In breve si dovrebbe operare alla rovescia: nei primi decenni della Repubblica quello strumento fu inutilizzato perché il Governo preferiva il ricorso alla Corte costituzionale, travestendo conflitti di merito in conflitti di legittimità. La presenza di un Senato delle Regioni potrebbe oggi rivalutare, ridefinendone i lineamenti, quello strumento.

Sesto obiettivo: riordinare (e regionalizzare) l'ordinamento locale.

La Commissione, con pochissimi dissensi, ha condiviso il testo del disegno

di legge costituzionale del Governo che prevede la soppressione delle Province. Ha altresì previsto che sia demandato allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta.

Ritengo tuttavia che la Commissione avrebbe dovuto suggerire una medesima disciplina anche per le Città metropolitane, il cui volto è stato reso incerto dalla loro costituzionalizzazione operata dal Titolo V (ora intese come Comuni metropolitani, ora come enti di governo di aree metropolitane). Devono esse rappresentare un modo per riorganizzare il governo comunale (un Comune a doppio livello, un Comune metropolitano, preposto ai “servizi reali” suddiviso in Municipi per i “servizi alla persona”, secondo il modello del *Great Council of London*) ovvero devono divenire una versione aggiornata dell'Ente Provincia? Sembrerebbe muoversi in questa seconda direzione l'esclusione della legge regionale dalla loro disciplina.

Ritengo comunque opportuno ritornare sul superamento delle Province con più ampie motivazioni. Peraltro, come è noto, le Province furono inserite all'ultimo momento, e praticamente senza dibattito, dall'Assemblea costituente, modificando una proposta di soppressione elaborata a larga maggioranza dalla Commissione dei 75. La loro sopravvivenza è incompatibile non solo con la istituzione delle Città metropolitane ma anche con i processi di aggregazione fra Comuni, già in atto e da incentivare ulteriormente. E in ogni caso svolgono funzioni non sempre incisive e comprensibili per l'opinione pubblica.

Le Province, anche se legate talvolta a capoluoghi che mantengono una sia pure limitata funzione di irradiazione mercantile, finiscono per insistere in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale. Si va dalla Provincia di Torino con 315 Comuni a quella di Prato con 7 Comuni; dai quasi quattro milioni di abitanti della Provincia di Roma ai 90.000 della Provincia di Isernia.

La motivazione per il superamento delle Province con norma costituzionale è comunque convincente: se le funzioni sono “inutili”, cosa cambia accorpandole (come tentato prima dal Governo Berlusconi con il Decreto legge n. 138/2011 e poi dal Governo Monti con il Decreto legge n. 95/2012)? Ho messo tra virgolette una espressione ricorrente perché in realtà non tutte le funzioni della Provincia sono “inutili”, ma quasi tutte sono mal collocate. E mal collocate anche dopo la ridefinizione operata dall'art. 17 del Decreto legge n. 95/2012 (nella forma peggiorata dalla legge di conversione). L'elenco dei compiti previsti dall'art. 19 del D.lgs. n. 267/2000 è eloquente. Alcune

funzioni sono rimaste sulla carta o rifiutate dai Comuni (l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali), altre sarebbero tipicamente comunali o regionali. Sarebbe, infatti, funzione tipicamente comunale la gestione degli edifici delle scuole medie superiori. Atteso che i Comuni si occupano già delle scuole medie inferiori (non poche volte peraltro dette scuole insistono negli stessi edifici) è irrazionale e fattore di ulteriore costo operare una scissione fra i due tipi di edifici scolastici.

Altre funzioni sarebbero tipicamente regionali: per esempio l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, che talvolta richiede siti a cavallo fra più Province (basti pensare che in Campania ciascuna Provincia chiude le porte ai rifiuti di Napoli, per cui più volte si è dovuto ricorrere a un commissariamento regionale) o le strade provinciali (qualche regione ha dato vita con l'assenso delle Province a società regionali che gestiscono anche le strade ex Anas trasferite alle Regioni).

Altre funzioni, infine, sono disegnate solo sulla carta dalla fin troppo generosa Legge n. 142/1990: per esempio i "trasporti" ormai quasi tutti organizzati su base regionale, con apposite agenzie (anche per la loro integrazione con il sistema ferroviario locale, ormai regionalizzato); i "servizi sanitari di igiene e profilassi pubblica" gestiti ormai dalle Usl; il controllo delle "emissioni atmosferiche" (contese anche da Comuni e Regioni ma in realtà da organizzare su basi interregionali: v. il bacino padano); la "difesa del suolo" ormai affidata, a partire dalla Legge n. 183/1989) alle Autorità e agli enti di bacino, che operano in territori corrispondenti ai rispettivi bacini fluviali, spesso interregionali, mai provinciali (Tevere, Reno, Sele, Adige). Più consistenti le funzioni in materia di caccia e pesca ma il quadro normativo (e "il calendario") è di competenza regionale.

Altro problema è rappresentato dal superamento della frammentazione comunale e dalla riorganizzazione del potere locale. Apprezzabili sforzi di intelligente collaborazione fra Comuni si sono già prodotte in questi decenni - ma solo in parti limitate del Paese - ma rimane - a parte i costi per il contribuente - una marcata dissociazione fra dimensione territoriale e processi economico sociali da governare (distretti industriali, patti territoriali ecc.). Degli 8102 comuni il 75% ha meno di 5000 abitanti (400 Comuni hanno meno di 100 abitanti!). Solo il 2% dei Comuni supera i 20.000 abitanti. Mentre 7045 Comuni hanno meno di 10.000 abitanti, solo 44 Comuni hanno più di 100.000 abitanti e in essi risiede un quarto della popolazione italiana.

Opportunamente la Commissione si è posta il problema della dimensione

dei Comuni ma la soluzione prospettata, sia pure facendo riferimento ad alcune opinioni, appare poco elastica (la fissazione in Costituzione di un numero minimo di abitanti) o troppo uniformizzante (una disciplina nazionale stabilita con legge bicamerale). Sotto questo profilo rimane aperto il tema della costruzione di livelli sovracomunali, che era stato affrontato nei primi anni di vita delle Regioni (in alcuni casi attraverso la costituzioni di “comprensori”), ma poi vanificato dalla decisione di valorizzare le amministrazioni provinciali, a partire dagli anni ottanta in poi.

A tal fine bisogna tenere conto delle diverse realtà regionali. Non sono confrontabili i grandi Comuni delle Puglie e i piccoli Comuni della Lombardia. È necessario che anche il potere locale sia strutturato con la necessaria flessibilità evitando una “*reductio ad unum*” in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare ma facendo sì che governo regionale e governo locale costituiscano un sistema unitario di governo. Per raggiungere questo obiettivo bisogna disincentivare sia miopi chiusure municipalistiche, sia paralizzanti neocentralismi regionali. A questo proposito credo che sia utile spingere più in avanti le conclusioni prospettate dalla Commissione affidando l’ordinamento locale al legislatore regionale, come già avviene, con risultati positivi, per le Regioni a Statuto speciale (in particolare in Trentino ed in Alto Adige), ma, a differenza delle Regioni speciali, inserendo l’attività legislativa regionale nell’ambito di principi stabiliti dalla legislazione nazionale.

L’art. 114 Cost. potrebbe essere così riformulato: “La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni” (in alternativa si può adottare la formula adottata dal Titolo V “La Repubblica è costituita da Stato, Regioni e Comuni”).

Le Regioni e i Comuni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.

L’ordinamento dei Comuni è stabilito con legge regionale, approvata a maggioranza assoluta, acquisito il parere del Consiglio regionale delle Autonomie locali, nell’ambito dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Nelle zone individuate dalla legge dello Stato possono essere istituite, con legge regionale, Città metropolitane, ripartite in Municipi, senza oneri a carico del bilancio dello Stato.

Conseguentemente andrebbe soppresso il comma 2, lettera p.), dell’art. 117 Cost., che affida alla legge dello Stato le individuazione delle funzioni “fondamentali” dei Comuni, che peraltro ha già posto problemi non semplici.

Settimo obiettivo: attuare l'art. 119.

Sul c.d. federalismo fiscale bene ha fatto la commissione a tenere fermo l'art. 119 approvato nel 2001, norma meno "ideologica" delle altre e ben meditata. L'unica integrazione richiesta è rappresentata dalla espressa previsione nel testo costituzionale che costi e fabbisogni standard costituiscono il criterio in base al quale tutte le Regioni, in seguito alla perequazione, devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Condivido l'integrazione ma va sottolineato che anche a legislazione costituzionale vigente essi possono essere introdotti.

Il problema è - qui sì! - l'attuazione con legge ordinaria, senza ulteriori interventi, della normativa costituzionale (che la Corte ha richiesto fin dalla sent. 370/2003 e dalla sentenza 37/2004). In tal senso si muovono la legge 42 del 2009 e i nove decreti attuativi fin qui varati. Ed occorrono tempi rapidi perché non è possibile proseguire con un tuttora alto livello di centralizzazione del prelievo, cui corrisponde un livello non meno alto di deresponsabilizzante decentralizzazione della spesa. Spetta alla politica superare i possibili conflitti redistributivi, fra centro e periferia e fra nord e sud. La strada non è facile ma non si può né stare fermi né tornare indietro.

Una necessaria puntualizzazione: le proposte della Commissione e quelle qui formulate in ordine al superamento di una rigida separazione delle materie e l'individuazione di "funzioni" e "compiti" rispettivi fra Stato e Regioni presuppongono la partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo. Presuppongono una Camera che consenta il collegamento fra legislatori, statale e regionale, ferma restando l'ultima parola alla Camera politica. Servirebbe meno una Camera di generica rappresentanza territoriale, eletta direttamente. Se non si dovesse riuscire a costruire una siffatta soluzione bicamerale sarebbe meglio orientarsi - a mio avviso - verso la soluzione monocamerale indicata al punto 3 del capitolo primo, valorizzando con un riconoscimento costituzionale la Conferenza Stato-Regioni.

Beniamino Caravita di Toritto

Trenta proposizioni da “regionalista” per la riforma del Titolo V.

Il Titolo V della Costituzione, così come riformato dalla Legge Cost. n. 3 del 2001 e, al suo interno, l'art. 117 Cost., vanno largamente ripensati, ispirandosi non alla “ragion politica”, bensì al principio di realtà: ciò non significa “tornare indietro”, e tanto meno essere antiregionalisti, ma concepire una riforma che si muova veramente nell'interesse della collettività nazionale nel suo essere inserita in un processo di federalizzazione europea. Questo, del *federalizing process* europeo, è il punto cruciale per capire da che parte devono andare le modifiche del Titolo V: se dieci-quindici anni fa, sembrava di poter vedere una evoluzione verso la cd. “Europa delle Regioni”, oggi il tentativo - per certi versi, drammatico - a cui stiamo assistendo è quello della costruzione di un'Europa federale; due federalismi, uno, verso il basso, interno agli Stati nazionali, l'altro, verso l'alto, tra gli Stati nazionali e in una dimensione europea, non possono stare insieme. Così si spiega il mancato decollo della riforma del Titolo V, così si spiega la riforma tedesca del 2006, così si spiega l'eliminazione, nel 2012, del regionalismo inglese.

Nel suo complesso, invece, ha dato prova positiva la riforma introdotta con la Legge Cost. n. 1 del 1999 (nonostante alcune “spigolose” sentenze della Corte costituzionale, come quelle sulla elezione diretta del Presidente, sui contenuti degli statuti, sulla potestà regolamentare). L'elezione diretta del Presidente ha dato finora risultati soddisfacenti, sotto il profilo dell'equilibrio del sistema istituzionale complessivo. Certo, anche in ragione della debole capacità legislativa, della scarsa capacità di produrre controllo e indirizzo, e della debolezza dei partiti politici, ancor più marcata a livello regionale, i Consigli regionali continuano ad apparire molto marginali nei sistemi politici regionali.

Nell'art. 114 Cost. non ha funzionato il meccanismo di individuazione degli enti e del loro ruolo nella Repubblica (è positiva, ma è rimasta largamente inattuata, la previsione di Roma capitale). L'art. 116 Cost. pone il problema delle autonomie speciali (anche qui positiva, ma totalmente inattuata, la previsione dell'autonomia differenziata). Nell'art. 117 Cost. non ha funzionato l'inversione della clausola residuale; non ha funzionato il modello della competenza concorrente *à l'italienne*; non ha funzionato l'elenco delle materie; non ha funzionato la mancanza di una clausola di supremazia della legge statale (mentre per la prevalenza di quella comunitaria si è rivelata sufficiente la clausola contenuta

nell'art. 117, comma 1, Cost.); non ha funzionato il riparto della potestà regolamentare; e, quale conseguenza dell'art. 117 Cost., non ha funzionato il riparto delle funzioni amministrative fra Stato, Regioni, enti locali, come disegnato dall'art. 118. Cost. L'art. 119 Cost., il cui funzionamento era di per sé difficile essendo costruito come norma di principio, non è stato attuato e quell'inizio di attuazione era in realtà basato su di un equivoco di fondo.

Nel nuovo quadro europeo e all'interno del Titolo V, le autonomie speciali appaiono ormai, a settanta anni dalla fine della guerra, largamente ingiustificate, fonte solo di inaccettabili sperequazioni e spesso di spesa incontrollata. Bisognerebbe andare verso una specialità diffusa, il cui elemento fondamentale dovrebbe essere quello di creare un vincolo tra le risorse finanziarie e le funzioni svolte. Ma, realisticamente, la presenza di enti come la Sicilia e il Trentino-Alto Adige renderà, per ragioni diverse, estremamente difficile un intervento politico sulle Regioni speciali: la strada della responsabilizzazione finanziaria delle autonomie speciali sembra però non aggirabile e a tal scopo sarà cruciale fissare un vincolo fra risorse e funzioni.

Eguale problematico - se non addirittura inopportuno - è ipotizzare una riorganizzazione del sistema delle Regioni, accorpando alcune Regioni. Al di là del fatto che ciò aprirebbe immediatamente la strada alla richiesta di una macro-regione del nord, i costi politici e istituzionali di una operazione simile sarebbero ben maggiori dei vantaggi: teniamoci ormai anche le Regioni più piccole (ma in Svizzera cantoni efficientissimi hanno 15.000 abitanti e il Ticino ne ha poco più che il Molise!).

Sulle Province tra qualche giorno si pronuncerà la Corte Costituzionale e, allora, Roma *locuta*, causa finita, potremmo finalmente avere qualche punto fermo. Anticipo la mia posizione sostanziale, fermo rimanendo che interventi sul sistema delle Province richiedono la legge costituzionale. Nella concreta situazione italiana, le Province corrispondono a significative aree di omogeneità economica e sociale (la Maremma, il Salento, la Sabina, l'Irpinia, la Ciociaria, la Terra del lavoro, il Polesine, la Valtellina, ecc.) e rappresentano uno spazio e un livello istituzionale in cui convogliare le tradizionali problematiche del governo di area vasta; non a caso il vecchio art. 129 Cost. diceva che le Province sono "anche" enti di decentramento statale e regionale. L'errore è consistito nella politicizzazione del livello provinciale, politicizzazione nata con l'elezione diretta del Presidente nel 1993 e proseguita con la formula dell'art. 114 Cost. (ne hanno tratto vantaggi molti politici, ne ha tratto squilibrio il sistema istituzionale!) Una semplice abrogazione con un tratto di penna - costituzionale, beninteso! - lascerebbe però immutato il problema degli ambiti

di decentramento statale e regionale e di governo di area vasta, conducendo molto probabilmente ad una moltiplicazione degli enti di governo dei bacini differenziati settore per settore (rifiuti, acqua, gas, ecc.). Al di là delle funzioni assegnate da leggi statali, l'attuazione regionale del D.lgs. n. 112 del 1998 ha portato molte funzioni in capo alle Province, la maggior parte delle quali potrebbe essere allocata solo a livello regionale (rafforzando contraddittoriamente la polemica contro il centralismo regionale!).

Una formula potrebbe essere quella della eliminazione delle Province dal primo comma dell'art. 114 (e dagli articoli del Titolo V) e dell'inserimento di un secondo comma che affermi: "Le Province sono enti di governo di area vasta e di decentramento statale e regionale. Le leggi statali e regionali, ai sensi dell'art. 117, determinano le funzioni provinciali, prevedendo altresì i casi in cui le funzioni possono richiedere l'accorpamento di più province o essere distribuite su ambiti subprovinciali. La legge dello Stato determina gli organi provinciali e le modalità di elezione, anche indiretta". Non affiderei invece alla legge regionale la decisione sul se e come organizzare il livello di area vasta: il rischio, infatti, è quello della moltiplicazione degli enti. Si potrebbero forse introdurre, non necessariamente in Costituzione, i criteri minimi per la costituzione delle Province, nonché il principio secondo cui nelle Regioni monoprovinciali non si dà luogo all'istituzione della Provincia.

Per quanto riguarda le Città metropolitane, la cui utilità viene da tutti sottolineata, ma di cui si parla inutilmente dal 1990, si potrebbe inserire una formula del tipo: "Le Città metropolitane sono enti di governo delle aree metropolitane. Le Città metropolitane sono istituite con legge dello Stato, su iniziativa del Comune capoluogo, sentita la Regione. La legge dello Stato determina le modalità di elezione degli organi e le funzioni, previa intesa con la Regione interessata nelle materie di competenza regionale". Dovrebbe essere esplicitato che Province e Città metropolitane sono alternative.

Per quanto riguarda Roma capitale si potrebbe chiarire che la legge dello Stato disciplina sia l'ordinamento che le funzioni (è proprio su questa incertezza che si è giocata la non attuazione dell'art. 24 della Legge n. 42 del 2009, a causa di una improvvida e improvvisa alleanza tra l'allora Sindaco di Roma e l'allora Presidente della Regione Lazio circa la necessità di attuazione con legge regionale per il trasferimento delle funzioni amministrative a Roma capitale).

Andrebbe costituzionalizzato il principio che i Comuni, o le loro forme associative, non possono avere - salvi casi eccezionali - meno di un certo nu-

mero di abitanti (anche rinviando alla legge l'individuazione del numero) e la procedura, anche derogatoria, per raggiungere questo obiettivo (forse introducendo una norma tra quelle transitorie e finali). La Costituzione dovrebbe dunque rendere obbligatorio l'esercizio associato delle funzioni al di sotto di un certo numero di abitanti.

Va ripensato *funditus* l'art. 117. Si tratta però in primo luogo di uscire da un gravissimo equivoco di fondo. E, infatti, il cuore dell'attività regionale non è nell'attività legislativa, per tre assorbenti ragioni: a) il sistema istituzionale non sopporta tre livelli di normazione a livello primario, cioè anche quello regionale, dopo quello statale e quello europeo; b) le Regioni sono fondamentalmente soggetti di amministrazione e di spesa: basti tener presente che l'80% del bilancio regionale è spesa sanitaria, che costituisce più di settimo della spesa pubblica complessiva; c) nei fatti, la produzione legislativa regionale è largamente insoddisfacente, poco innovativa, fondamentalmente interstiziale e di attuazione di legislazione nazionale (e pochissimo di legislazione comunitaria). Per fare solo un esempio quantitativo: nel 2012, la Lombardia ha approvato 21 leggi, di cui solo 12 con un contenuto generale di disciplina sostanziale di materie di competenza regionale; nel 2011 le leggi regionali lombarde sono state 26; due dopo le elezioni. Naturalmente, continuare non sarebbe difficile e sarebbe quasi ingeneroso. Infine, quei pochissimi spazi che la legislazione regionale riesce ad individuare superano ormai molto raramente la ghigliottina dello scrutinio di legittimità costituzionale: anche qui gli esempi potrebbero essere molteplici.

E, allora, bisogna:

- a) introdurre specifiche clausole di supremazia della legge statale e della normativa comunitaria, modulandole su quanto ha già statuito la Corte costituzionale: interesse nazionale, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni, sussidiarietà (alcune delle materie dell'elenco dell'art. 117, comma 2, hanno già questa natura, piuttosto che quella di ambito materiale di legislazione e dunque vanno eliminate dall'elenco della potestà esclusiva statale); è vero che alcuni di questi principi sono stati elaborati dalla giurisprudenza costituzionale o sono presenti *aliunde* nel testo della Costituzione (l'art. 120 fa riferimento all'"unità giuridica ed economica"); ma la loro esplicitazione serve a fare chiarezza non solo per gli addetti ai lavori; il punto delicato è se queste clausole funzionano solo come limite alla potestà regionale, ovvero anche come fondamento di un intervento legislativo statale;

- b) riportare nella legislazione esclusiva statale una parte significativa delle materie dell'art. 117, comma 3 (dunque, commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, 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, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, mentre - come è noto - l'armonizzazione dei bilanci pubblici è già stata riportata fra le competenze esclusive statali);
- c) alcune materie vanno introdotte *ex novo* nella competenza esclusiva statale: ad esempio, la promozione delle attività economiche, la circolazione stradale, i lavori pubblici di interesse statale o sovranazionale; (in altri casi, è evidente la confusione tra ambito di normazione e ambito di attività: rapporti internazionali e comunitari delle Regioni non può che essere assoggettato alla disciplina statale, mentre è ambito di attività regionale, nel rispetto della legislazione);
- d) vanno inserite nella competenza esclusiva statale le norme generali sulla semplificazione e sul procedimento amministrativo; sulla scorta dell'esempio di qualche Regione, si potrebbe altresì prevedere un obbligo di testi unici regionali o comunque di legislazione organica regionale;
- e) governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, tutela della salute, istruzione e formazione professionale - che sono il cuore delle competenze regionale - potrebbero rimanere materie di competenza concorrente, nel senso della *Rahmengesetzgebung* (legislazione quadro), essendo necessario un minimo di unità nella disciplina di materie cruciali per la vita associata; in questo caso i principi possono essere dedotti sia da apposite leggi quadro, sia dall'ordinamento esistente; bisogna però prevedere la possibilità di alcune norme di dettaglio cedevoli statali (ai fini delle formulazioni successive, in questo caso la competenza legislativa è in capo alle Regioni);
- f) alcune materie oggi attribuite alla competenza regionale (ad esempio, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione, alimentazione, ordinamento sportivo, protezione civile) potrebbero essere di competenza concorrente di tipo alternativo, nel senso che su di esse possono concorrere sia la legge statale sia (per i soli aspetti di interesse regionale) la legge regionale, essendo l'una suppletiva dell'altra (nel caso di concorrenza, la competenza sarebbe del soggetto che esercita la potestà);

- g) le materie di competenza esclusiva regionale (ad esempio, assistenza, turismo, commercio, agricoltura, trasporti locali) devono essere elencate specificamente, devono essere ricondotte all'interesse regionale, ed essere esplicitamente subordinate alle clausole di salvaguardia sopra citate (e probabilmente deve essere prevista anche per esse la possibilità dell'intervento suppletivo e cedevole dello Stato); in queste materie potrebbe essere opportuna la previsione della collaborazione interregionale;
- h) rimane problematica la collocazione dell'istruzione, che potrebbe essere distribuita tra la competenza concorrente alternativa per permettere alle regioni più avanzate di costruire un proprio sistema, nell'ambito di principi generali comuni; e istruzione e formazione professionale, da mantenere nell'ambito della competenza quadro;
- i) la clausola residuale dovrebbe essere doppia: a favore dello Stato e a favore delle Regioni, secondo la dimensione dell'interesse;
- l) va reintrodotta la possibilità di delega statale alla legislazione regionale (d'altra parte, è già quello che succede adesso in ambiti di potestà esclusiva statale, come in materia di ambiente; oppure quello che ha fatto il codice delle comunicazioni, che - pur in materia ancora concorrente - ha attribuito alle Regioni alcune specifiche funzioni);
- m) si afferma da taluno che il sistema sarebbe semplificato da una ripartizione secca tra materie statali e materie regionali, ambedue esclusive, eliminando le competenze concorrenti: la realtà però dimostra continuamente che queste cesure nette non sono possibili e che, comunque, interpreti e operatori hanno bisogno di una guida nella determinazione della distribuzione delle materie (ad esempio, per determinare le quote di finanziamento); in ogni caso, nell'assegnazione (spesso difficile, se non impossibile, stante l'intreccio fra le diverse materie) di una legge all'una o all'altra materia, ben si può utilizzare il criterio di prevalenza; d'altra parte, un qualche intervento parlamentare aiuterebbe di molto la Corte nell'attività di definizione delle materie stesse.

Il disegno costituzionale della potestà regolamentare è del tutto teorico e contraddittorio con la realtà. Lo Stato, in ragione della formula dell'art. 117, sesto comma, Cost. approva paradossali "atti di natura non regolamentare" e nessuno, né la Corte costituzionale, né i giudici amministrativi, né la Corte dei conti, ha bloccato questa insana deriva di infondata autoqualificazione. Le Regioni hanno scarsamente usufruito della potestà regolamentare: nelle materie "tradizionalmente" regionali, perché spesso non vi è spazio residuo tra

normazione primaria e attuazione amministrativa; nelle materie “nuove”, perché non era non solo politicamente sostenibile un esercizio di potestà regolamentare, ma nemmeno tecnicamente possibile una normazione in molte delle materie concorrenti (non c'è *know how* regionale per scrivere un regolamento in tema di porti e aeroporti civili, o di grandi reti di trasporto e navigazione, o di energia). Comuni e Province quasi non conoscono e comunque non praticano la potestà regolamentare, come ha dimostrato una recente ricerca da me diretta.

Occorre allora prendere atto e inserire nel testo costituzionale il principio secondo cui il soggetto titolare della potestà legislativa decide in ordine all'esercizio della potestà regolamentare, che potrà così essere mantenuta in capo allo Stato ovvero attribuita alle Regioni o ai Comuni, alle Città metropolitane o alle Province nelle materie di competenza statale; ovvero mantenuta in capo alle Regioni o attribuita verso il basso nelle materie di competenza regionale; e ciò seguendo il principio tendenziale secondo cui il titolare della potestà legislativa può decidere se conservare la potestà regolamentare, ovvero se attribuirla al soggetto competente per l'esercizio della funzione amministrativa.

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, l'art. 118, primo comma, Cost. non ha funzionato già sotto il profilo teorico. In ogni caso, posta la necessità che con legge (statale o regionale? qui sta uno dei nodi irrisolti del nostro regionalismo!) sia definita una base di funzioni proprie comunali, il criterio deve essere quello della distribuzione delle funzioni da parte del soggetto competente nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza. Si potrebbe forse anche tentare di formulare una indicazione che rafforzi l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'attività amministrativa.

L'art. 119 Cost. è scritto in maniera abbastanza equilibrata. Sul modello tedesco, ma anche di alcune Regioni speciali, si potrebbe pensare ad introdurre una elencazione costituzionale delle imposte di spettanza comunale (e delle Città metropolitane) e regionale e la previsione della quota di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio. La perequazione ben potrebbe essere anche con vincolo di destinazione e dovrebbe essere riferita ad una pluralità di criteri (capacità fiscale, PIL regionale, fabbisogni).

La previsione dei poteri sostitutivi sembra soddisfacente, dovendosi forse chiarire se la sostituzione può riguardare anche l'omissione legislativa. La nomina come Commissario del Presidente della Regione è solo una prassi, sulla scorta

di una risalente sentenza della Corte. Comunque, dopo l'esito del giudizio sul D.lgs premi e sanzioni si potrà prevedere anche qualche forma di commissariamento più incisivo, fino a costruire anche una norma costituzionale di raccordo tra art. 120 e art. 126, commi primo, secondo e terzo della Costituzione.

Se è vero che Regioni e enti locali sono fondamentalmente enti dalla scarsa capacità normativa, con importanti funzioni amministrative, con scarse entrate proprie, ma con grande partecipazione alla spesa, il sistema delle conferenze, con la presenza dei vertici regionali, delle Città metropolitane, di rappresentanze comunali e provinciali, va sicuramente mantenuto. Questa diventa infatti la sede della contrattazione sulle risorse finanziarie e sulle attività amministrative, con tempi di funzionamento gestibili anche da figure istituzionali occupate in altre attività.

La scelta della costituzionalizzazione o meno del sistema delle Conferenze deriva dal modello di Senato che verrà costruito: un Senato eletto in via indiretta delle Regioni permette di attribuire al Senato funzioni tipiche delle Conferenze, evitandone la costituzionalizzazione; se il Senato è eletto direttamente, il rango delle Conferenze deve essere elevato, prevedendo anche la costituzionalizzazione.

Infine, se è vero che il tema del riparto di competenze legislative è meno cruciale di quanto si potrebbe pensare e in ogni caso ne è possibile una semplificazione, ambedue le opzioni di elezione del Senato rimangono possibili: sia quella di elezione indiretta da parte delle Regioni (ovvero, secondo un nodo irrisolto, anche da parte dei Comuni e delle Città metropolitane), sia quella della elezione diretta, sempre con non più di cento-centocinquanta rappresentanti. Un Senato così composto potrebbe, in tutti e due i casi, essere in grado di costituire una (forte) Camera di compensazione politica sia verso la Camera rappresentativa, sia nei confronti di un *Premier* o di un Capo dello Stato più forti delle figure attuali. Naturalmente, in ambedue i modelli andrebbero definite le procedure di partecipazione alla attività legislativa della seconda Camera, attraverso formule di partecipazione necessaria, ma subordinata, nelle materie concorrenti, e di richiamo in quelle esclusive statali ovvero di utilizzo delle clausole di supremazia. Certo, un Senato ad elezione diretta non sarebbe rappresentativo delle Regioni: i senatori sarebbero comunque investiti di una funzione di rappresentanza degli interessi del territorio, mentre gli interessi regionali diretti sarebbero tutelati in sede di conferenza stato-regioni e unificata.

Ginevra Cerrina Feroni

Premesse di metodo.

Una riforma del Titolo V non può che mirare a tre obiettivi: semplificazione, efficienza, riduzione di costi. Su questo sono tutti d'accordo. Tuttavia quando dalle parole si passa ai fatti - e la discussione odierna della Commissione lo dimostra - 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 originario del Governo Monti (condivisibile o meno) esprimeva una sua coerenza: abolizione integrale delle Province e riallocazione delle funzioni soppresses 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. Faccio due considerazioni di metodo.

- a) A me non pare accettabile un sistema in cui tutto si aggiunge e niente si toglie. Oppure si toglie per reintrodurre in modo camuffato: se andiamo nell'ottica dello snellimento non si possono eliminare le Province e contestualmente riproporle con altri nomi e sotto altre sembianze. Penso alla discussione sulle Città e Aree metropolitane o al concetto che sento più spesso evocare di "area vasta": se ne vuole forse fare un ulteriore livello istituzionale?
- b) Se davvero bisogna andare nella direzione della semplificazione, della efficienza, della riduzione di costi la stella polare deve 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 (si parla per il solo sistema degli enti strumentali delle Autonomie locali nel 2012 di un costo di circa 7 miliardi di euro). È accettabile ad esempio che in materia di sanità si sia sentita l'esigenza, con quelli che sono i costi della sanità nel nostro Paese, di creare - è avvenuto in Toscana - le c.d. società della salute, una sorta di consorzio tra ASL e Comuni col fine di integrare i servizi socio-sanitari, ma creandosi in tal modo un ulteriore livello istituzionale che si è aggiunto a quello delle ASL, dei Comuni, delle Regioni, dello Stato e rendendo confuso, farraginoso, oltretutto assai oneroso per la collettività il sistema complessivo? Fortunatamente l'esperienza è fallita, come dichiarato dai vertici re-

gionali nei mesi scorsi (anche se ad oggi vi sono 25 società con struttura, personale ed uffici che andranno smantellate. Con quali costi?...).

Riassetto istituzionale.

Ciò premesso, vengo al riassetto istituzionale.

Quanto alle Regioni a me pare che: a) Si potrebbero ripensare le dimensioni territoriali delle Regioni: le differenze di dimensioni rendono difficile non solo confrontare i livelli di efficienza ma anche garantire ai cittadini uguali diritti e prestazioni. Non tanto macroregioni, ma quantomeno Regioni non sottodimensionate. Si potrebbe pensare ad esempio una soglia di 2 milioni di abitanti. Eventuali accorpamenti dovrebbero tenere conto di caratteri culturali comuni: es. Umbria e Marche, Abruzzo e Molise, Basilicata con Calabria o Campania. b) In secondo luogo mi pare 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 probabilmente da ritenersi superate le stesse ragioni che portarono alla loro istituzione, ovvero fattori storici o identitari, mentre direi è giunto il tempo di un bilancio sull'utilizzo che della specialità si è fatto anche e soprattutto per procedere a cambiamenti. So bene che questo è tema delicato, ma non possiamo fare finta che il problema non esista. È la politica più responsabile che si deve fare carico di questo, non lasciando ai furori populistici o alle inchieste giornalistiche scoperciare - come quotidianamente avviene - situazioni di oggettivo scandalo che il Paese non può più tollerare e che producono un solco sempre più profondo tra politica e cittadini. c) Ritengo 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.: si tratta della precisazione secondo cui l'autonomia di entrata e di spesa si esercita comunque nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli finanziari ed economici derivanti dall'Unione europea.

Quanto alle Province, come ho anticipato, la mia posizione è quella di una loro completa abolizione. Non vedo controindicazioni a questo passaggio. È operazione da compiere ma - lo ribadisco - 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), ma valorizzando gli enti

esistenti ed in particolare i Comuni. Per quanto riguarda la ripartizione delle funzioni oggi spettanti alle Province, potrebbero essere o tutte attribuite alle Regioni (per semplicità) o affidare alle Regioni le funzioni di programmazione e pianificazione (ad esempio il Piano territoriale di coordinamento provinciale – PTCP), e lasciare 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). È chiaro che ciò non può prescindere da un percorso di riorganizzazione dei Comuni.

Infine quanto ai Comuni, in via di premessa sono convinta che la vera sfida per una razionalizzazione complessiva del rapporto tra enti locali, specialmente nella erogazione dei servizi, non può certo passare dalla aggregazione spontanea di Comuni, ma deve passare dall'unica decisione utile che è quella della fusione tra i Comuni. Tutte le forme alternative - come ad esempio l'esercizio associato delle funzioni - complicano il quadro esistente. Ovvero possono essere certamente forme utili, ma solo in seconda battuta, per i Comuni di più rilevante dimensione. Che la fusione di più Comuni comporti rilevanti risparmi di spesa ed efficienza è da tempo documentato. Nei Comuni piccoli ad esempio la percentuale delle spese per le funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (preponderante è fra queste quella concernente il personale) è assai prossima alla soglia del 50 per cento. Questa percentuale diminuisce sensibilmente con il crescere della dimensione demografica (per i Comuni con più di 60 mila abitanti è ad esempio pari al 28,7%). Le indagini sull'universo degli 8.101 Comuni italiani evidenziano che i dati più preoccupanti riguardano proprio i Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti (pensiamo che il 70% dei Comuni ha meno di 5000 abitanti). Dunque fusione di Comuni obbligata sotto una certa soglia (da non costituzionalizzare), che consenta di realizzare un numero assai inferiore di "unità amministrative", che organizzino unitariamente servizi e funzioni pubbliche. Tutto questo 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, direi 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. In altri termini, sarei assolutamente contraria a proposte (che sento avanzare in questa sede) che consentano a ciascuna Regione di lasciare spazio alla fan-

tasia ad esempio lasciando in vita le Province o costituendo al posto delle Province Aree metropolitane e così via. È la Costituzione e poi la legge dello Stato che deve indicare chi sono gli enti che operano nell'ambito della Regione. Ribadisco che non possono che essere i Comuni, secondo forme di tipo associativo snelle ed agili. Sono infine contraria alla attuazione di un nuovo livello istituzionale come le Città metropolitane.

Sul riparto di competenze legislative.

Credo di non dovere aggiungere altro rispetto alle posizioni emerse e che condivido. Certamente deve essere riportato nella legislazione esclusiva dello Stato quantomeno: energia, reti infrastrutturali, porti e aeroporti, comunicazione, bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Quanto alla potestà concorrente, l'idea di una sua completa eliminazione (proposta Barbera), lasciando alle Regioni tutte le materie, sia pur con la clausola di supremazia, mi parrebbe operazione che ha una sua logica ma un po' ardita e soprattutto rischiosa. Sul punto tornerò la prossima volta. Vorrei infine porre l'attenzione sulla questione delle materie riservate alla legislazione esclusiva delle Regioni. Qui nascono problemi non indifferenti. Penso al tema del commercio e al contenzioso che ne è scaturito da parte delle Regioni che hanno avversato una grande riforma economico-sociale come è stata la manovra Monti "Salva Italia" a proposito della eliminazione per gli esercizi commerciali di ogni tipo di vincolo circa la chiusura domenicale, festiva o infrasettimanale e ha stabilito che costituisce "principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura". Come può reggere un sistema in cui in un momento di recessione economica come quella che stiamo vivendo, una riforma che aveva come obiettivo il rilancio dell'economia (anche attraverso la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali) sia stata bloccata per mesi dalle Regioni con ricorsi (peraltro raffinatamente argomentati da alcuni colleghi che siedono a questo tavolo) fino all'intervento della Corte costituzionale che ha respinto i ricorsi?

Questo esempio per dire 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, anche - va detto - per l'altissima conflittualità delle Regioni. Ecco perché il 117 Cost. anche su questo punto merita una attenta riflessione ed ho dei dubbi sulla opportunità

di mantenere la potestà esclusiva delle Regioni, peraltro assai depotenziata dagli interventi della Corte Costituzionale.

Provo a fare una sintesi ed entrare nel dettaglio di alcuni problemi rimasti aperti e sulle soluzioni a mio giudizio percorribili.

Art. 117 della Costituzione.

Dovendo intervenire sul testo dell'art. 117 Cost. cambierei certamente, anche per coerenza con altre parti del testo, oltre che per motivi sostanziali, la formula al primo comma "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" con vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Sulle materie di legislazione esclusiva si è già detto praticamente tutto. Oltre alla opportunità di riportare nella competenza esclusiva dello Stato le materie oggi assegnate alla competenza concorrente delle Regioni e indicate nello schema ovvero: porti e aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia; professioni, andrebbero a mio giudizio inserite: armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

sostituirei le parole: «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea» con le seguenti: "politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea", con corrispondente soppressione della materia di legislazione concorrente (secondo il disegno di legge costituzionale Governo Monti).

Introdurrei infine tra le materie esclusive una materia nuova ovvero "grandi riforme economico-sociali".

Sul tema delle potestà legislative concorrenti, ho riflettuto a lungo sulle due opportunità che sono state profilate nello schema. In premessa sono convinta che bisogna individuare criteri chiari e il più possibile semplificati di riparto, il che significa scrivere in Costituzione il meno possibile. Più si costituzionalizza, maggiori sono le ipotesi di potenziale conflitto che si possono aprire. Non bisogna inventare molto, la Corte ha già riscritto molto dell'art. 117 Cost..

Dunque con questa premessa sono assolutamente contraria a costituzionalizzare addirittura una lista di materie di competenza esclusiva delle Regioni (ipotesi a), che tra l'altro ovviamente non sarebbe mai neppure esaustiva. E francamente mi parrebbe tecnica redazionale di leggi un po' bizzarra quella

di indicare in via esemplificativa solo una serie di materie collegate alla tradizione legislativa regionale (organizzazione sanitaria, assistenza sociale, agricoltura, turismo, trasporto pubblico locale, perché non altre?). Inoltre anche su alcune di queste, come ad esempio il turismo ci sarebbe da riflettere: io credo che se non proprio materia esclusiva dello Stato, quantomeno va portata tra le concorrenti. Come pure sono dell'idea che è il principio di scrivere liste di materie che non funziona, che è stata fonte di contenziosi e di sovrapposizioni. Andare verso il modello proposto alla tedesca che è quello di introdurre su alcune concorrenti una competenza in deroga dello Stato e poi sulla deroga dello Stato la possibilità di deroga della Regione, ovviamente con ulteriori eccezioni in deroga (ad esempio in tema di licenza di caccia art. 72, comma 3, *Grundgesetz* la competenza deve comunque restare al *Bund*), non mi pare soluzione praticabile nel senso della semplificazione e della chiarezza. Come avevo già detto sono dell'idea che il modello tedesco lo si può adottare sulla composizione del *Bundesrat*, ma non sul riparto di competenze (la Legge fondamentale tedesca l'ho letta bene, avendola tradotta per il codice delle costituzioni e mi spaventerei se dovesse diventare il nostro modello per la riforma del Titolo V!!).

Vengo alla soluzione b): eliminazione della potestà concorrente e assegnazione alla Regione della potestà esclusiva con costituzionalizzazione della clausola di supremazia statale. È proposta (Barbera) che ha una sua logica e coerenza, peraltro era stata già auspicata in passato. A me pare tuttavia che il rimedio - ovvero definire con maggiore certezza il riparto di competenze legislative statali e regionali - sia peggiore del male. Innanzitutto perché: 1) il contenzioso più problematico è stato quello che ha interessato le materie esclusive dello Stato (e quelle esclusive delle Regioni), molto meno quello delle competenze concorrenti; 2) abbandonare completamente una legislazione di principi da parte dello Stato e rimettere tutto alla competenza esclusiva delle Regioni mi pare operazione assai azzardata. Significherebbe che tra 10 anni (o anche meno) avremmo 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 non a leggi dignitosamente strutturate (l'esperienza insegna). Come facciamo ad abbandonare una griglia di principi dello Stato? Ora è vero che in certe materie la griglia già l'abbiamo ed è data dai principi comunitari cui le Regioni sono tenute ad attenersi. Ma dove questa griglia comunitaria non c'è quali sarebbero le conseguenze? Penso al tema degli abusi edilizi. La legge dello Stato mi dice che se l'abuso è totale, sussiste l'obbligo di demolizione. Se l'abuso non è totale sono previste sanzioni pecuniarie. Ci immaginiamo cosa succederebbe in tema di abusi edilizi/demo-

lizioni/sanzioni pecuniarie se la competenza fosse integralmente rimessa alle Regioni senza una legge di principio dello Stato?

Quindi vengo alla mia proposta che è mantenere nel testo costituzionale, solo le esclusive dello Stato. E poi dire che tutte le materie non espressamente indicate sono competenze delle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Di conseguenza non esisterebbero più le competenze esclusive delle Regioni.

Questa proposta avrebbe il merito: 1) innanzitutto di non scrivere cataloghi di materie; 2) di non lasciare troppo spazio alla legislazione regionale che non ha dato buona prova; 3) di mantenere una 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); 4) di prendere atto che le residuali delle Regioni in fondo sono difficilmente sostenibili in un sistema come il nostro e sono fonte di conflitti come è stato dimostrato (per un Paese come il nostro il commercio o il turismo possono davvero essere materie tutte regionali?).

Aggiungo a tutto ciò che quando si vanno a scrivere leggi di principio, queste leggi le andrà a scrivere un Parlamento in cui le Regioni saranno rappresentate nella seconda Camera. Dunque l'obbligo di leale collaborazione - che è diventato uno dei pilastri attorno al quale la Corte costituzionale ha riorganizzato il funzionamento dell'intero sistema delle relazioni tra Stato e Regioni - lo si recupera finalmente a livello parlamentare. Ed è per questo che la seconda Camera va costruita bene - come ho già affermato in precedenza - come elezione di secondo grado delle Giunte regionali, magari corretta da una sorta di diritto di tribuna o di rappresentanza delle minoranze. Ribadisco sul punto la mia contrarietà alla presenza di altri enti (Comuni, Città metropolitane, Province e chissà che cosa altro), mentre è giusto che alla Regione sia consentito nominare (anche per garantire il pluralismo della rappresentanza) soggetti diversi dall'*interna corporis*.

Sulla potestà regolamentare, non cambierei molto. Lo Stato deve avere potestà regolamentare nelle materie in cui ha competenza esclusiva (leverei la delega alle Regioni tanto non è mai stata esercitata). Le Regioni devono avere competenza regolamentare sulle materie proprie. Non mi pare risolvibile il problema per quanto riguarda le c.d. materie/non materie. Se lo Stato disciplina con legge la concorrenza, può adottare anche il regolamento. Va da sé che il regolamento dello Stato possa incidere sulla competenza concorrente delle Regioni in tema di commercio.

Diverso il discorso sull'art. 118 Cost.

Qui sarei dell'idea invece di reintrodurre il 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 ciò che deve essere dato agli enti locali, con legge di principio. Da qui la necessità ulteriore - a riprova di quanto ho sostenuto sull'art. 117 Cost. - delle leggi cornice.

Sulla domanda "come risolvere i potenziali conflitti tra uno Stato titolare di competenze sulle grandi reti e autonomie territoriali titolari, direttamente o indirettamente, del governo del territorio" mi pare che la risposta non possa che essere quella che dava il DPR 24 luglio 1977, n. 616, concernente la distribuzione di competenze fra Stato e Regioni in materia urbanistica, all'art. 81, 2° comma, disponeva che "per le opere da eseguirsi da amministrazioni statali o comunque insistenti su aree del demanio statale, l'accertamento della conformità alle prescrizioni delle norme dei piani urbanistici (...) è fatta dallo Stato d'intesa con la Regione interessata". Al successivo comma, era, altresì, prescritto che la progettazione di massima ed esecutiva di queste opere, per quanto concerne la loro localizzazione e la scelta del tracciato, "se difforme dalle prescrizioni e dai vincoli delle norme o dei piani urbanistici ed edilizi, è fatta dall'amministrazione statale competente d'intesa con le Regioni interessate, che devono sentire preventivamente gli enti locali nel cui territorio sono previsti gli interventi".

Si può pensare ad esempio ad una qualche forma di rafforzamento del Consiglio delle Autonomie Locali.

Per quanto concerne l'apparato istituzionale, non mi ripeto su ciò che ho detto la volta scorsa. Sarei certamente dell'idea di riformulare l'art. 114 Cost. in questo modo:

1° comma - La Repubblica è costituita dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni.

La Regione ha competenza in ordine ai processi di fusione o articolazione interna al proprio territorio dei Comuni, al fine di realizzare un maggior coordinamento nella gestione dei servizi.

2° comma - eliminare il riferimento alle Province e alle Città metropolitane.

3° comma - identico.

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, una volta eliminate le Province direi che debba essere la Regione a disegnare al proprio interno, i confini territoriali c.d. di area vasta, ma certamente - e qui lo voglio sottolineare - non lasciando alle Regioni la completa libertà di individuare al proprio interno gli attori. In altri termini, sarei assolutamente contraria a proposte (che sento avanzare) che consentano a ciascuna Regione di lasciare spazio alla fantasia ad esempio lasciando in vita le Province o costituendo al posto delle Province Aree metropolitane, o altri livelli ancora. È la Costituzione e poi la legge dello Stato che deve indicare quali sono gli enti locali che operano nell'ambito territoriale della Regione. A mio giudizio non possono che essere i Comuni, attraverso processi di razionalizzazione tipo fusione o comunque secondo forme di tipo associativo snelle ed agili.

Sul tema della razionalizzazione del sistema locale, non mi soffermo. Non è materia strettamente costituzionale. Ma è certamente una componente essenziale della riforma del Titolo V, oltre ad essere oggetto di attenzione in molti Paesi europei: penso alla Francia (con l'esperienza della cooperazione intercomunale finalizzata ad arrivare alla riduzione del numero dei Comuni), alla Grecia, al Portogallo dove viene imputato alle collettività locali e regionali e alla moltiplicazione dei livelli che intermediano sulle stesse aree di *policy* la lievitazione del *deficit*. In Germania si sta pensando di eliminare i *Kreise* ovvero gli enti sovracomunali (sono 307 analoghe alle nostre Province), non invece i Comuni che tuttavia furono oggetto di un profondo sfoltimento negli anni '70 nella Germania Federale e negli anni '90 dopo la riunificazione nei *Länder* orientali. Nel '70 sotto la regia politica federale, i *Länder* sono riusciti in una straordinaria opera di accorpamento di quasi 17.000 Comuni, con ampio coinvolgimento, forme di concertazione, campagne informative, incentivi finanziari, ma senza mai perdere l'obiettivo, ovvero quello di ridurre il numero.

E tutto ciò è avvenuto senza spargimenti di sangue, a dimostrazione che dove c'è la volontà le riforme si possono fare.

Regioni ad autonomia speciale e regionalismo differenziato.

Va eliminata la differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale. Sono finite le ragioni che ne giustificarono la creazione. Dopo 60 anni è arrivato il momento di un bilancio sull'uso che della specialità è stata fatta. Non è più sostenibile economicamente. È operazione che il Paese vedrebbe con favore. E sarebbe un segnale importante.

Quantomeno bisogna prevedere per le Regioni a Statuto speciale un'integrazione analoga a quella operata con la Legge costituzionale n. 1 del 2012 per le Regioni ordinarie all'art. 119 Cost.: si tratta della precisazione secondo cui l'autonomia di entrata e di spesa si esercita comunque nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli finanziari ed economici derivanti dall'Unione europea. All'art. 116, primo comma, Cost. si dovrebbe aggiungere: in materia finanziaria l'autonomia si svolge 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 e dagli obblighi internazionali (riferimento al testo del progetto di riforma della XVI legislatura).

Tutta la restante parte dell'art. 116 Cost. è da eliminare. Rispetto al 2001 molte cose sono cambiate. A me pare che anche nell'ottica dell'Europa i *players* non siano più le Regioni, come si diceva un tempo (l'Europa delle Regioni) ma gli Stati. I destini dell'Europa si giocano oggi tra gli Stati nazionali e le istituzioni centrali europee (Banca centrale, Parlamento, Commissione). Le dimensioni locali invece sono spesso sede e matrice di populismi e di nazionalismi in non pochi Paesi (Spagna, ma anche Germania e Italia). Le autonomie regionali sono causa di vertiginosi aumenti del debito e del deficit. Più Europa vuole dire oggi più Stati forti. Ecco perché credo che anche nella nostra Costituzione occorra anticipare obiettivi europei. Questa dovrebbe essere la lungimiranza del Costituente oggi.

Giuseppe de Vergottini

Una riflessione sulla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

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 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 segnalazione certificata di inizio attività (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 com-

petenza 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 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 quarto 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 Regioni.

Eliminare negli articoli 118 e 119 Cost. 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.

Giuseppe Di Federico

Consentitemi di deviare dai temi sinora trattati e di ricordare una delle competenze attribuite alle Regioni dalla riforma del Titolo V del 2001, un seme che se coltivato avrebbe potuto essere d'utilità per il cittadino. Un seme che non solo non è germogliato ma è stato di fatto sradicato.

Si tratta di quanto previsto dall'art. 116 della Costituzione che attribuisce alle Regioni che lo vogliano competenze in materia di organizzazione della giustizia di pace. 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. In un convegno sulla regionalizzazione della giustizia di pace tenuto subito dopo quella riforma, convegno in cui era relatore anche il Prof. Barbera, io feci un relazione in cui consideravo le esperienze nell'uso delle così dette giurisdizioni minori ed i successi che si erano ottenuti in vari paesi valorizzando il collegamento di questa giurisdizione con le comunità territoriali e con modalità alternative per la risoluzione delle controversie sia in civile che in penale (accesso alla giustizia facilitato anche da procedure semplificate). In quello stesso convegno ho anche presentato un disegno di legge che avevo contribuito a scrivere. Questo disegno di legge, sfruttando le modeste aperture della riforma, 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.

Sfortunatamente la evoluzione del ruolo del nostro giudice di pace non è certo andata in quella direzione. Ricordo che inizialmente erano due i principali obiettivi che ne avevano caratterizzato la nascita. Non solo quello di venire in soccorso ad una giustizia ordinaria in perenne, drammatica, sofferenza ma anche quella di una giurisdizione, anche conciliativa, che fosse vicina ai cittadini sul territorio. La funzione conciliativa non è mai sostanzialmente decollata e in buona sostanza la funzione del giudice di pace ormai serve solo a ridurre i carichi di lavoro della magistratura ordinaria. Cosa questa evidenziata non solo dall'accrescersi delle sue competenze giurisdizionali nel corso degli anni ma che viene resa palese dal recente D.lgs. 7 settembre del 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. Il giu-

dice di pace ormai si configura di fatto come un giudice ordinario di serie B, con minori garanzie di indipendenza di quello di serie A (senza entrare in dettagli sulle modalità di nomina e conferma degli incarichi ricordo solo la mancanza di rappresentanza presso l'organo che ne governa lo status, cioè il CSM, e il diverso sistema disciplinare). A questa sua involuzione ha certamente contribuito anche il CSM con l'applicazione analogica di norme dell'ordinamento previste per i magistrati ordinari: faccio un solo esempio, ricordando 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 con ciò stesso che vi debba essere un radicamento del giudice di pace sul territorio.

A mio avviso noi dovremmo comunque riaffermare che la giurisdizione del giudice di pace è una giurisdizione di comunità che esercita la sua giurisdizione civile per cause di limitato valore e 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. 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 conciliazione, e la promozione della giustizia riparativa (*restorative justice*).

Nel caso si crei una camera delle Regioni la competenza del giudice di pace per materia e territoriale e ogni altro aspetto della giustizia di pace dovrebbero essere regolate con legge approvata da entrambi i rami del Parlamento, una legge che includa:

- le modalità di nomina o elezione dei giudici di pace e del pubblico ministero presso di esse secondo quanto previsto dall'art. 106 della Costituzione. Nomine ed elezioni collegate al territorio delle singole giurisdizioni territoriali. Se si sceglie di usare il sistema delle nomine, gli organi che decidono dovrebbero comprendere anche designazioni fatte dai governi o dalle assemblee elettive locali;
- le strutture formative di giudici di pace che siano in grado di formare in particolare conoscenze e competenze per un proficuo uso degli strumenti di mediazione, conciliazione e atte a favorire l'uso della giustizia riparativa (che comprende anche la partecipazione delle vittime). Strutture formative che possano essere di livello regionale o condivise da più Regioni (come evidenziano le esperienze di altri Paesi);
- le procedure che devono essere tali da facilitare per tutti l'uso del servizio giustizia e proteggere le parti più deboli delle controversie, come avviene in altri paesi.

Da ultimo segnalo una cosa che si collega a quanto proposto nell'ultima riunione da Panebianco sull'opportunità di responsabilizzare i cittadini con riferimento ai costi delle modifiche riguardanti l'assetto degli enti locali. Di fatto la disposizione del D.lgs n. 156 del 2012 che 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 del servizio giustizia, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo". Non mi risulta che siano state avanzate richieste di questo tipo. Sinceramente apprezzo l'idea della responsabilizzazione dei cittadini sull'uso delle risorse finanziarie. È un'idea che dovremo tener presente nel prosieguo dei lavori pensando anche e soprattutto a come si possa renderla operativa. È mia impressione, tuttavia, che nulla verrebbe modificato nell'assetto del governo locale (es. abolizione delle Province) se questo potesse avvenire solo nel caso in cui la popolazione interessata se ne assume la responsabilità accollandosene volutamente il costo.

Anna Maria Poggi

Le modifiche all'art. 117 Cost..

Sulla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, occorre percorrere la strada della razionalizzazione del quadro costituzionale, più che di un suo stravolgimento. Nel senso che occorre mantenere l'attuale architettura costituzionale del duplice elenco (competenza esclusiva statale e competenza concorrente regionale), modificando, semmai, la regola dell'attribuzione alle Regioni della competenza di "chiusura" del sistema che, invece, sarebbe più razionale attribuire allo Stato.

Non vi è bisogno, infatti, di mettere alla prova nuovi modelli di ingegneria costituzionale importati da altri sistemi: il sistema Paese (imprese, pubblica amministrazione, società) ha bisogno di stabilità, oltreché di chiarezza. I continui mutamenti sono assolutamente da evitare, perché destabilizzano permanentemente il quadro di riferimento.

Vi è, invece, necessità di razionalizzare a livello costituzionale un quadro che piano piano si è venuto a comporre e che ha evidenziato le zone d'ombra, grazie anche all'opera della Corte costituzionale.

Quali le zone d'ombra?

Senza pretesa di esaustività, i problemi emersi dall'applicazione dell'art. 117 Cost. (in combinazione di volta in volta con altre norme) possono essere così sintetizzati:

1. attribuzione alle Regioni di competenza legislativa in materie che necessariamente trascendono la circoscrizione geografica regionale e che necessitano di una considerazione legislativa unitaria, anche per motivi di efficienza (porti e aeroporti, grandi reti di comunicazione, energia);
2. artificiosa suddivisione di sub-competenze legislative all'interno di una stessa materia, frutto delle consuete e miopi composizioni politiche che hanno generato mostri nell'applicazione pratica (v. i beni culturali, divisi tra tutela allo Stato e valorizzazione alle Regioni: la previdenza scissa tra previdenza obbligatoria allo Stato e complementare alle Regioni);
3. mancanza di coerenza con la prima Parte della Costituzione in relazione alla tutela legislativa di taluni diritti sociali: v. istruzione e salute e la difficile composizione tra le competenze legislative previste nell'art. 117 e gli artt. 32 e 33 Cost..

La giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, del resto, si è prevalentemente concentrata sul significato delle formule contenute nei due elenchi, ovvero ha dovuto in alcuni casi interpretare “estensivamente” il significato di alcune di esse contenute nell’elenco delle competenze esclusive statali (v. per tutti le molte sentenze sui livelli essenziali delle prestazioni); oppure ancora ha dovuto ricostruire concetti funzionali alla tenuta complessiva del sistema, come quello di interessi unitari (v. la storica sentenza n. 303 del 2003).

Ciò sta a significare che il punto di maggiore criticità dell’impianto dell’art. 117 Cost. si colloca nella incerta affermazione della prevalenza degli interessi unitari che devono presiedere la gestione di rilevanti funzioni pubbliche (la decisione sulle grandi opere pubbliche, il fabbisogno energetico, la effettività dei diritti sociali fondamentali,...), e nella ancora più incerta definizione dei compiti legislativi e amministrativi rispetto a quelle funzioni.

In questa prospettiva l’importazione del modello austriaco (Regione come ente a competenza amministrativa “indiretta” rispetto ad uno Stato centrale con competenze “pesanti” sia sulla legislazione, sia sull’amministrazione) non pare percorribile, poiché completamente asimmetrico sia rispetto al quadro costituzionale, sia agli sviluppi del nostro assetto istituzionale che, a partire dal 1997, vede ormai da molti anni Regioni che hanno assunto un ruolo fondamentale per lo sviluppo socio-economico non solo del loro territorio, ma dell’intero Paese.

La più interessante e recente esperienza di razionalizzazione è quella tedesca del 2006, suscitata dalla ricerca di un assetto più solido alle competenze del *Bund* e di regole più chiare nei rapporti tra questo e i *Laender*. In seguito a tale riforma oggi vi sono due elenchi di materie. Un primo corrisponde alla legislazione esclusiva del *Bund*, ampliato dopo la riforma del 2006 (che l’ha estesa, ad esempio, alla tutela del patrimonio culturale tedesco all’estero, all’energia nucleare, etc....). Il secondo è un elenco in cui *Bund* e *Laender* possono intervenire: nel primo gruppo di materie il *Bund* può legiferare per garantire condizioni di vita eguali; in un secondo gruppo interviene in maniera del tutto discrezionale; nel terzo gruppo vige un criterio di riparto temporale. I *Laender* hanno generalmente competenza legislativa residuale non nominata; fanno eccezione alcune competenze nominate dalla Legge Fondamentale, che sono state attribuite dopo la riforma del 2006: cultura (cinema, radiotelevisione e stampa, musei, archivi, teatri...), polizia e ordine pubblico, urbanistica ed edilizia, sanità, servizi sociali per l’infanzia, il diritto comunale, la cittadinanza.

Si potrebbe percorrere la stessa soluzione del triplice elenco (che è poi quella indicata al punto a della sintesi per la riunione odierna) e immaginare:

- una concorrente – quadro;
- una alternativa
- una propria delle Regioni.

È una soluzione certo più composita ma, in realtà, più semplificatrice di quelle apparentemente tali.

La soluzione di un solo elenco statale, infatti, con la residuale regionale è apparentemente semplice ma in realtà foriero di un contenzioso costituzionale esponenziale.

Regionalismo v. municipalismo.

Bisognerebbe modificare l'art. 114 Cost. nella parte in cui introduce il concetto di "pari-ordinazione" tra gli enti, inteso come immodificabilità della loro autonomia statutaria, patrimoniale, etc. Questo è un elemento di eccessiva rigidità del sistema che non consente di ragionare nel tempo sull'efficienza e sul rendimento politico e amministrativo delle autonomie territoriali. Ciò è particolarmente evidente in relazione alla discussione sull'abolizione/mantenimento delle Province in cui l'unico argomento di rilievo costituzionale messo sul tappeto dai difensori di tale livello di governo è la sua "costituzionalizzazione", mentre sullo sfondo rimane, appunto, il tema più rilevante e cioè il rendimento dell'istituzione stessa all'interno di un sistema di livelli di governo già molto complesso.

Quella che parte della dottrina definisce pari-ordinazione tra gli enti territoriali che compongono la Repubblica, infatti, è una concezione "ideologica" che non trova alcuna rispondenza e/o corrispondenza nell'adeguatezza da parte di tali enti all'esercizio delle funzioni amministrative.

In questa prospettiva occorre de-ideologizzare tale concetto e attribuire una funzione di razionalizzazione ad uno dei due enti titolari della competenza legislativa, cioè Stato o Regioni.

Vi sono ragioni che militano sia per l'una che l'altra soluzione.

In estrema sintesi, secondo alcuni la funzione razionalizzatrice non potrebbe che essere attribuita allo Stato, allo scopo di evitare differenziazioni sul territorio nazionale, oltretutto di consegnare in alcune zone del Paese la definizione dei livelli di Governo al mercimonio della politica.

Si tratta di argomentazioni serie ed estremamente realistiche che tuttavia con-

figurano soluzioni note ed eccessivamente rigide e non rispettose delle differenze che, nella realtà, già esistono sul territorio nazionale.

Proprio perciò si potrebbe immaginare una soluzione del tipo di quella prefigurata dalla Costituzione per gli statuti delle Regioni a statuto ordinario e cioè una “forma” transitoria confermabile o revocabile all’interno del proprio statuto.

Al di là delle soluzioni tecniche è comunque evidente che vi è bisogno di semplificare drasticamente il sistema di governo locale, superando le Province e razionalizzando le amministrazioni comunali.

Nella medesima prospettiva occorrerebbe modificare anche l’art. 118, primo comma, Cost. mettendo sullo stesso piano sussidiarietà ed adeguatezza ed anzi stabilendo come vincolo per attuare la sussidiarietà verticale il concetto di associazionismo “obbligatorio”: saranno poi le Regioni a determinare quando tale obbligatorietà debba scattare (numero di abitanti; scala della funzione da esercitare etc....).

Regioni speciali.

Inutile soffermarsi a motivare la sopravvenuta carenza di senso della specialità delle nostre Regioni.

Sul punto due le strade percorribili:

- quella più coraggiosa sarebbe l’eliminazione della categoria della specialità e il transito per le cinque Regioni attuali al regime della differenziazione previsto dall’art. 116, terzo comma, Cost.;
- quella più “soff” potrebbe consistere nell’aggiungere al 116 attuale un inciso per cui le condizioni particolari di autonomia devono essere bilanciate dal coordinamento della finanza pubblica.

Guido Tabellini

Perequazione fiscale tra Regioni.

Nella sintesi conclusiva della riunione del 1 luglio 2013, il Ministro Quagliariello indicava tra le materie su cui si era raggiunto il consenso nell'ambito della discussione anche l'opportunità di rivedere l'art. 119 Cost. per fare esplicito riferimento alla perequazione fiscale in base al criterio dei costi o fabbisogni standard, anziché in base al criterio della capacità fiscale.

Forse per mia distrazione, ma non avevo colto nella discussione indicazioni forti in questo senso.

Poiché dissento nel merito da questa conclusione, riporto qui di seguito alcuni argomenti che inducono invece a ritenere più indicato non cambiare i contenuti dell'art. 119 Cost. per quanto riguarda la perequazione fiscale.

i) La standardizzazione dei costi e dei fabbisogni è un'operazione complessa e talvolta arbitraria. Dal punto di vista tecnico, è molto più agevole e meno arbitrario stabilire la perequazione in modo da eguagliare la capacità fiscale anziché i fabbisogni standardizzati.

ii) Non è solo una questione di difficoltà tecniche. La mancanza di criteri tecnici adeguati per la standardizzazione dei costi introduce inevitabili elementi di discrezionalità e di arbitrarietà. Ciò fa sorgere il rischio, tutt'altro che remoto, che il legislatore nazionale o il Governo, al momento di determinare la perequazione, finisca con il cedere alla tentazione di perequare in base ai costi effettivi e cioè in base alla spesa storica, anziché in base ai costi standardizzati *ex-ante*. Il che avrebbe effetti devastanti sugli incentivi delle Regioni e degli enti locali a tenere sotto controllo la spesa.

iii) Di fatto, la spesa pubblica *pro capite* (in particolare la spesa sanitaria e per istruzione) è distribuita in modo uniforme sul territorio italiano, soprattutto quando si tenga conto delle caratteristiche demografiche della popolazione regionale. Non vi è quindi una necessità rilevante di perequare in base a criteri di costo o di spesa. È invece molto diseguale la distribuzione regionale delle basi imponibili, cosa a cui si pone rimedio adeguato con una perequazione basata sul criterio della capacità fiscale. È altresì diseguale la *qualità* della spesa. Ciò impone di tenere forti gli incentivi a migliorare l'efficienza nelle Regioni più arretrate, un altro argomento a favore della perequazione dei tributi e non dei costi.

iv) In ogni caso, lo stesso art. 119 Cost. già indica ad un comma successivo che le risorse disponibili a Regioni e governi locali devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite, e l'art. 117 Cost. attribuisce allo Stato il compito di determinare i diritti essenziali e le prestazioni che devono essere garantite su tutto il territorio. Queste due formulazioni, ove fossero mantenute, consentono adeguatamente di scongiurare il rischio che la perequazione orizzontale non sia sufficiente a finanziare le funzioni di spesa ritenute essenziali.

Tutti questi argomenti portano a concludere che l'attuale formulazione dell'art. 119, che fa riferimento alla perequazione orizzontale sia più che adeguata, e sconsigliano di modificare questo aspetto della Costituzione.

L'art. 119 precisa che la perequazione deve essere senza vincoli di destinazione. A mio giudizio anche questa precisazione andrebbe preservata, per due ragioni.

- Primo, per rispetto delle esigenze di autonomia dei governi regionali. Uno dei vantaggi del decentramento è la possibilità che, attraverso le differenziazioni tra Regioni, emergano innovazioni e sperimentazioni che consentono di migliorare l'allocazione della spesa e l'amministrazione. Tanto più si riducono i margini di autonomia delle Regioni, tanto meno sarà possibile avvalersi di questi potenziali benefici.

- Secondo, perché vincoli di destinazione sui fondi perequativi, riducendo i margini di manovra dei governi locali, rendono più probabile che il Governo nazionale sia poi costretto ad aiutare le regioni più povere o inefficienti con fondi aggiuntivi basati sul criterio della spesa storica. Cioè tanto più lo Stato vincola le Regioni, tanto più lo Stato sarà responsabile di eventuali inefficienze locali, con effetti perversi sugli incentivi alla buona amministrazione.

Il patrimonio di Regioni ed enti locali.

L'art. 119 Cost. stabilisce che Regioni ed enti locali hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Inoltre, l'art. 97 Cost. (riformulato con la Legge costituzionale del 2012 che introduce nell'ordinamento italiano il vincolo del bilancio in pareggio) afferma che "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'UE, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

Per evitare ricorsi davanti alla Corte costituzionale, e per facilitare un'eventuale riduzione del debito pubblico anche attraverso privatizzazioni e aliena-

zioni del patrimonio immobiliare, è opportuno precisare che le Regioni e gli enti locali possono essere chiamati a contribuire all'obiettivo della sostenibilità del debito pubblico anche con il loro patrimonio, secondo modalità stabilite dalla legge dello Stato.

Lorenza Violini

In merito alla abolizione della competenza concorrente: un approfondimento sugli esiti della giurisprudenza costituzionale in materia di norme di principio – norme di dettaglio.

1. Sulla problematica configurazione di una competenza concorrente tra Stato e Regioni.

La previsione, nel testo costituzionale, di materie di potestà legislativa concorrente è stata disposta per assicurare, sull'intero territorio nazionale, elementi di uniformità nelle regolazioni di aspetti della vita sociale dettate dagli organi di indirizzo politico-amministrativo degli enti regionali. Condivisibile nella sua *ratio*, tale forma di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni è spesso stata, all'atto pratico, un fattore di depotenziamento dell'esercizio della funzione legislativa da parte degli organi che ne sono titolari, nonché un moltiplicatore di contenzioso davanti alla Corte costituzionale.

Quanto al primo profilo menzionato, si può ricordare che l'inesistenza di criteri oggettivi di identificazione dei principi fondamentali delle discipline normative ricadenti in materie di competenza concorrente ha influito sull'*an* e sul *quomodo* dell'esercizio della potestà legislativa.

Ciò è stato vero innanzitutto per lo Stato, il quale, legittimato dalla Costituzione a configurare i principi fondamentali anzidetti ma non anche i dettagli della disciplina normativa, si è trovato di fronte almeno a due ordini di problemi. Da un lato, quello di dovere indicare le scelte di fondo evitando di ricorrere ad elementi di dettaglio, senza però essere edotto delle caratteristiche strutturali e/o funzionali che consentano di qualificare una normativa come di principio oppure come di dettaglio. Dall'altro lato, quello di non potere determinare un cambiamento immediato nella disciplina della materia assoggettata alla competenza ripartita: le normative regionali contrastanti con i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale restano infatti in vigore sino a quando non siano dichiarate abrogate dall'autorità giudiziaria, ove ne sussistano le condizioni, ovvero non siano dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale.

L'impossibilità di conoscere in modo certo *ex ante* quali siano i principi fondamentali delle materie che sono oggetto di competenza ripartita ha condizionato negativamente anche l'azione delle Regioni. In sede di concreto

esercizio della funzione legislativa ad esse astrattamente attribuita nelle materie in esame, esse sono state obbligate, pur in assenza di criteri oggettivi, a individuare nelle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente i principi fondamentali ai quali conformare la disciplina normativa da adottare, distinguendoli dagli elementi di dettaglio.

Come si è detto, la ripartizione di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. non solo ha reso soggettivamente problematico l'avvio dell'azione legislativa dello Stato e delle Regioni, ma ha contribuito a fare sì che i prodotti oggettivi di tale attività siano stati soventemente impugnati davanti alla Corte costituzionale. A quest'ultima è stato così chiesto di identificare, caso per caso, i principi fondamentali vigenti nella legislazione statale e di giudicare, alla luce di tale operazione, se leggi statali e regionali impugunate si siano mantenute o meno nell'alveo tracciato dalla Carta fondamentale. La Corte ha assolto tale compito; anch'essa tuttavia non è stata in grado, nonostante gli sforzi meritevoli profusi in tale senso (v. par. 2), di elaborare criteri di valutazione validi in via generale e astratta, tali cioè da integrare parametri di giudizio conoscibili ex ante e da costituire strumenti idonei a orientare le scelte legislative dello Stato e delle Regioni (v., a tale proposito, par. 3).

Alla luce di queste considerazioni, sarebbe utile, in un'ottica di ripensamento delle sole clausole costituzionali di distribuzione dei poteri tra lo Stato e le Regioni, valutare l'ipotesi di eliminare la potestà legislativa concorrente, mantenendo in vita unicamente forme di competenza esclusiva dello Stato e forme di competenza esclusiva delle Regioni. In un siffatto sistema, laddove lo Stato abbia interesse a coinvolgere le Regioni nell'esercizio del potere legislativo in materie attribuite dalla Costituzione alla sua competenza, esso potrebbe delimitare la sfera di discrezionalità attribuita agli enti regionali indicando i principi fondamentali che i medesimi dovrebbero rispettare. Una simile soluzione ovvierebbe agli inconvenienti anzidetti: lascerebbe lo Stato libero di fissare regole anche dettagliate inderogabili dai legislatori regionali, mentre consentirebbe a questi ultimi di conoscere in che termini e in che limiti sviluppare propri indirizzi politico-amministrativi nei settori in questione, assumendone la responsabilità politica e giuridica. Si segnala, infine, che l'ipotesi abbozzata eliminerebbe una parte del contenzioso attuale, senza che sia necessario a tale fine introdurre espedienti procedurali idonei a evitarlo del tutto (ad esempio, prevedendo, prima della promulgazione delle leggi regionali, un parere preventivo vincolante sulle medesime da parte delle Camere oppure delle Commissioni parlamentari competenti).

2. Sui criteri (non risolutivi) di identificazione dei principi fondamentali enunciati dalla Corte costituzionale.

La giurisprudenza costituzionale successiva alla modifica costituzionale del 2001 è apparentemente ricca di indicazioni in merito alla distinzione tra norme recanti principi fondamentali e norme di dettaglio.

Dall'analisi delle motivazioni delle decisioni della Corte si evince che:

- i principi fondamentali possono essere tratti non solo da leggi che espressamente li enunciano ma anche dalle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente (sentenza n. 201 del 2003);
- l'auto-qualificazione di una disposizione legislativa statale quale principio fondamentale non è decisiva per attribuire alla norma in essa sancita natura oggettiva di principio fondamentale (sentenza n. 169 del 2007);
- una norma è qualificabile come principio fondamentale quando sia espressione di una scelta di fondo (sentenza n. 151 del 2012);
- una norma è qualificabile come principio fondamentale quando prescrive criteri e obiettivi, spettando invece alla legislazione di dettaglio l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenza n. 181 del 2006);
- una disposizione che ponga un precetto specifico e puntuale si qualifica come norma di dettaglio (sentenza n. 205 del 2011);
- la specificità delle prescrizioni, di per sé, non esclude il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenza n. 430 del 2007).

Come si vede, le motivazioni delle decisioni della Corte non sono state in grado di chiarire, in modo soddisfacente, quali siano le caratteristiche strutturali e funzionali dei principi fondamentali. Si segnala, peraltro, che talvolta è stata la stessa Corte a lasciare intendere l'impossibilità di giungere a un simile chiarimento, come quando ha affermato che «la nozione di “principio fondamentale”, che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo» (sentenza n. 50 del 2005).

3. Due esempi particolarmente problematici, tratti dalla giurisprudenza costituzionale, sulla distinzione tra principi fondamentali (statali) e norme di dettaglio (regionali).

La problematica distinzione tra principi fondamentali e normative di dettaglio può essere colta dalla lettura delle motivazioni delle sentenze, le quali mostrano, in alcuni casi, il carattere flessibile dei criteri seguiti dalla Corte per risolvere le questioni di legittimità sollevate facendo appello alla asserita violazione del riparto orizzontale di competenze stabilito dall'art. 117, comma 3, Cost.

Un primo, recentissimo esempio è offerto dalla sentenza n. 148 del 2012.

Nel caso di specie erano stati censurati i commi 1 e 2 dell'art. 14 del D.L. n. 78 del 2010, nella parte in cui, riferendosi alle Regioni a statuto ordinario, avevano stabilito rispettivamente: che tali enti, “ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, (*omissis*..) concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2011-2013 nelle misure seguenti in termini di fabbisogno e indebitamento netto: a) le Regioni a statuto ordinario per 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e per 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012”; e che “I trasferimenti statali a qualunque titolo spettanti alle Regioni a statuto ordinario sono ridotti in misura pari a 4.000 milioni di euro per l'anno 2011 e 4.500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012 da ripartire proporzionalmente secondo criteri e modalità stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza Stato Regioni”.

La Corte non ha condiviso la censura della Regione ricorrente. Dopo avere osservato che la giurisprudenza costituzionale “ha riconosciuto la natura di principi fondamentali nella materia, di competenza legislativa concorrente, del coordinamento della finanza pubblica alle norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi”, la Corte si è pronunciata per la sussistenza di entrambe le condizioni richieste dalla citata giurisprudenza. Secondo i giudici della Consulta “si tratta infatti di un contenimento complessivo della spesa corrente, avente carattere transitorio (le norme impugnate riguardano il triennio 2011-2013) (*omissis*..). Le norme impugnate non prevedono, per altro verso, strumenti o modalità per la concreta realizzazione degli obiettivi di riduzione di spesa”.

Occorre tuttavia domandarsi in che senso un principio fondamentale della materia, per essere tale, debba possedere i requisiti della transitorietà. Transitorietà e fundamentalità non costituiscono una contraddizione in termini? Oltre a ciò, quando una normativa ha carattere transitorio? Se è prevista per un tempo limitato oppure se è prevista una sola volta?

La risposta a quest'ultima domanda parrebbe essere la prima, se è vero, da un lato, che una normativa del 2008 aveva previsto una misura analoga a quella stabilita dal comma 1 dell'art. 14 del D.L. n. 78 del 2010 (art. 77, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133); dall'altro lato, che la Corte costituzionale, con sent. n. 193 del 2012, ha dichiarato incostituzionale l'art. 20, commi 4 e 5, del D.L. n. 98 del 2011, il quale aveva esteso "agli anni 2014 e successivi" le misure previste dall'art. 14, comma 1, del D.L. n. 78 del 2010.

Un secondo esempio della incapacità della stessa Corte costituzionale di delineare criteri certi che consentano di distinguere principi fondamentali e normative di dettaglio, è fornito dalla sentenza n. 181 del 2006.

Con questa decisione la Corte si è pronunciata sia sul ricorso promosso nei confronti dell'art. 2-septies, comma 1, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, con cui il legislatore statale aveva modificato il comma 4 dell'art. 15-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, disponendo che "la non esclusività del rapporto di lavoro non preclude la direzione di strutture semplici o complesse", sia sui ricorsi promossi nei confronti di normative regionali che avevano stabilito che gli incarichi di direzione di struttura, semplice o complessa, del Servizio sanitario regionale implicassero il rapporto di lavoro esclusivo previsto all'art. 15-quater, commi 1, 2 e 3 del già citato D.lgs. n. 502 del 1992 (è il caso delle disposizioni contenute nelle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria), ovvero che il rapporto di lavoro esclusivo operasse come «criterio preferenziale per il conferimento ai dirigenti sanitari degli incarichi di direzione» presso le medesime strutture (è quanto stabilito dalla legge regionale della Emilia-Romagna).

La Corte ha rigettato le questioni sollevate. Nel motivare la decisione, i giudici della Consulta hanno osservato che "l'art. 2-septies ha dato luogo al supera-

mento, unicamente, del principio secondo cui la esclusività del rapporto di lavoro alle dipendenze del servizio sanitario si poneva come attributo indeffettibile per la titolarità dell'incarico dirigenziale. (*..omissis*) Il risultato, dunque, delle modifiche apportate al testo del D.lgs. n. 502 del 1992 dalla legge n. 138 del 2004 non consiste nell'enunciazione di un "nuovo" principio generale, ma piuttosto nell'escludere valore di principio generale a quanto disposto dall'art. 15-quinquies, comma 5, atteso che il novellato testo dell'art. 15-quater, comma 4, prevede che la scelta, per l'uno o per l'altro dei due regimi, sia sostanzialmente "indifferente" quanto alla titolarità dell'incarico dirigenziale, visto che quest'ultima non è più subordinata ad alcuna peculiare configurazione del rapporto di lavoro. L'adozione di tale soluzione, in conseguenza del superamento del principio fondamentale anteriormente vigente in materia, non costituendo a propria volta l'espressione di un principio di eguale natura, atteso il suo carattere semplicemente dispositivo, non esclude, pertanto, che alle Regioni residui uno spazio di intervento in *subiecta* materia, venendo in rilievo sotto questo profilo le prerogative ad esse spettanti in merito alla «determinazione dei principi sull'organizzazione dei servizi e sull'attività destinata alla tutela della salute» di cui all'art. 2, comma 2, del medesimo D.lgs. n. 502 del 1992. Ciò significa, in altri termini, che le stesse – ferma restando ovviamente l'operatività della disciplina statale, recata dal "novellato" art. 15-quater, comma 4, nei territori delle Regioni che nulla abbiano specificamente stabilito al riguardo – sono libere di disciplinare le modalità relative al conferimento degli incarichi di direzione delle strutture sanitarie, ora privilegiando in senso assoluto il regime del rapporto esclusivo (è la scelta delle leggi regionali della Toscana e dell'Umbria), ora facendo della scelta in suo favore un criterio "preferenziale" per il conferimento degli incarichi di direzione (è, invece, l'opzione legislativa seguita dalla Regione Emilia-Romagna). È chiaro, infine, che quando la scelta cada sul rapporto esclusivo, la disciplina delle caratteristiche proprie di tale rapporto continua ad essere quella risultante dal predetto art. 15-quinquies del D.lgs. n. 502 del 1992, norma da ritenersi – come si è detto – vigente".

In questo caso la Corte ha dunque affermato che la normativa statale impugnata non costituisca un nuovo principio fondamentale della materia, sostitutivo di quello previgente. Questa ricostruzione ha consentito di salvare le normative regionali che affermavano un principio opposto a quello stabilito dal legislatore statale. Ad un tempo, la Corte ha sostenuto il carattere dispositivo del principio introdotto dal legislatore statale, assicurandone l'operatività nei confronti delle Regioni che nulla avessero stabilito specificamente al riguardo. Anche in questo caso, la statuizione della Corte suscita molteplici

interrogativi. Se non si tratta di un principio fondamentale, a quale titolo esso è produttivo di effetti, posto che siamo in una materia di competenza concorrente? Per quale ragione, peraltro, non sarebbe un principio fondamentale?

Si tratta di domande che nella sentenza non trovano risposte adeguate.

Lorenza Violini

Chi ha paura delle competenze esclusive dello Stato e delle clausole generali a suo favore? Ovvero qualche considerazione in margine alla “proposta Barbera” di riforma del Titolo V Parte seconda della Costituzione.

La proposta di semplificare gli elenchi dell’attuale articolo 117 Cost. eliminando l’elenco delle competenze concorrenti a favore di un rafforzamento delle competenze esclusive dello Stato da un lato e di una elencazione meramente indicativa delle competenze residuali delle Regioni che lo Stato stesso potrebbe derogare in forza di una clausola generale che reintroduca la riserva di intervento statale a tutela dell’interesse generale, soprattutto se accompagnata da una configurazione attenta dei poteri della Camera delle Regioni, potrebbe certamente contribuire a rendere più efficace la regolamentazione nell’ambito del nostro ordinamento. Occorre tuttavia tener presente che tale configurazione dovrebbe essere completata con alcuni accorgimenti che “contengano” a loro volta il potere statale il quale - in un contesto culturale come quello italiano - rischia di debordare verso forme non accettabili di annientamento dell’autonomia regionale.

Mi riferisco, ad esempio, ad una clausola che impedisca allo Stato di “scaricare” sulle Regioni i costi della sua amministrazione, come è successo di recente con la legge sulla protezione civile, peraltro annullata dalla Corte costituzionale, in cui le Regioni venivano costrette a contribuire al Fondo per la protezione civile che serve a finanziare il Servizio Nazionale di Protezione Civile, parte integrante dell’apparato amministrativo dello Stato.

Di esempi di questo tipo ve ne sono parecchi: si pensi ad esempio, ancora, al finanziamento dell’edilizia scolastica ad opera degli enti locali in presenza di forti limiti nazionali al dimensionamento della rete scolastica, funzione amministrativa demandata alle Regioni dalla Legge Bassanini (1997/98).

Senza regole che, oltre a “identificare” le competenze statali, identifichino anche le forme di finanziamento delle funzioni amministrative che vengono regolamentate a seguito dell’esercizio del relativo potere legislativo, si rischia di avere uno stato legislatore che poco si cura di chi e come andrà a dare attuazione alle leggi stesse. In altre parole, se le leggi statali possono regolamentare virtualmente tutto, in nome dell’interesse nazionale, le Regioni (come attualmente accade per i Comuni) si possono trovare oberate di funzioni che non sono in grado né di gestire (non disponendo di apparati sufficienti) né tanto meno di finanziare.

Pertanto, le competenze statali in materia legislativa dovrebbero essere limitate a materie che non comportano apparati amministrativi per la loro attuazione (es. Definizione dei livelli essenziali delle prestazioni la cui erogazione dovrebbe poi essere “lasciata” alla potestà organizzativa esclusiva delle Regioni e finanziate a costi standard.....).

Caso per caso occorrerebbe mettere insieme i tre elementi (funzione legislativa, funzione amministrativa e forme di finanziamento) così da “tenere insieme” il sistema del suo complesso (stato, regioni, comuni....).

In concreto: istruzione. Lo Stato dovrebbe definire le norme generali della materia ma poi “delegare” l’organizzazione del servizio scolastico alle Regioni finanziandolo, ancora, a costi standard; *idem* per la formazione professionale e per i servizi al lavoro, che attualmente sono organizzati a livello regionale ma con forti differenziazioni tra le diverse Regioni senza un livello omogeneo di garanzie nella fruizione dei relativi diritti.

Si innesta in questo contesto il problema della delega di poteri legislativi alle Regioni: essa deve essere certamente possibile purché vi sia adeguata garanzia di personale e di risorse.

In sintesi: quando si parla di funzioni legislative occorre guardare avanti, alle implicazioni che esse hanno su apparati amministrativi e finanze altrimenti si rischia l’irresponsabilità di chi legifera e la paralisi di chi deve amministrare.

In questo senso, l’identificazione di ambiti materiali che definiscano non solo il potere di regolamentazione ma il connesso potere amministrativo (nella logica del parallelismo) potrebbe essere meno dirompente rispetto alla nostra tradizione amministrativa che da sempre ragiona di riparto di materie.

Io vedrei una potestà esclusiva dello Stato accuratamente modulata, che comprenda materie esclusive pure (es. ordinamento civile), materie esclusive con possibilità di delega alle Regioni anche differenziata ma specificando le condizioni amministrative e finanziarie connesse alla delega (no deleghe in bianco) materie esclusive derogabili su iniziativa delle singole Regioni con specificazione degli elementi derogabili (no deroga per la materia in *toto*).

FORMA DI GOVERNO

Giuditta Brunelli

Per un parlamentarismo razionalizzato.

Come è stato sostenuto di recente in dottrina (Cheli), in Italia persiste - nonostante il profondo mutamento delle condizioni storiche dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana - una divisione politica di fondo, una difficoltà a passare dal concetto di nemico a quello di avversario politico. A ciò si aggiunge, a mio avviso, un'ulteriore divisione derivante dalle sempre più profonde e drammatiche disuguaglianze economiche e sociali che attraversano la nostra società. Un contesto di questo genere richiede l'adozione di una forma di governo elastica, flessibile, capace di adattarsi al mutare delle circostanze e di accentuare gli elementi di unificazione a scapito di quelli divisivi: la forma parlamentare, integrata con adeguati dispositivi di stabilizzazione.

Varie sono le ragioni che sconsigliano, invece, l'opzione semipresidenziale:

- a) ragioni di ordine sistematico. Si tratterebbe non di modifiche o integrazioni della Parte II della Costituzione, ma di una sua completa riscrittura. Una “grande riforma” di carattere complessivo, che - fra l'altro - implicherebbe necessariamente numerosi interventi sul piano della legislazione ordinaria (disciplina della comunicazione politica, delle campagne elettorali, ineleggibilità e incandidabilità, conflitto di interessi, ecc.). Interventi, si badi bene, che dovrebbero essere *contestuali* alla riforma costituzionale, per evitare pericolose derive autocratiche;
- b) ragioni legate alla “eccezionalità” dell'esperienza francese, al punto che in dottrina si dubita dell'esistenza stessa di una “forma di governo semi-presidenziale” come modello astrattamente proponibile e concretamente riproducibile (Bin). Un “modello”, tra l'altro, molto discusso nella stessa Francia, anche dopo le riforme costituzionali del 2008, che non sembrano aver corretto i difetti di un sistema che presenta non poche ambiguità e una fortissima concentrazione di poteri nel Presidente eletto, al quale viene tuttavia assicurata una sostanziale irresponsabilità politica nel corso del mandato (Volpi);
- c) caratteri, questi, destinati a diventare assai pericolosi se trasposti nell'ambito politico-culturale italiano, segnato (come già scriveva Gaetano Arancio-Ruiz nella *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, 1898) da antiche “tradizioni despotiche”, espresse dalla tendenza a “non trovar salute fuori

di un uomo”, e oggi attraversato da varie e multiformi pulsioni populiste. Il populismo (o meglio, i populismi) hanno, com’è noto, una grande capacità di adattamento alle condizioni politico-sociali, soprattutto attraverso l’enfaticizzazione della critica radicale ad ogni forma di mediazione istituzionale e partitica. Nell’attuale situazione, caratterizzata da istituzioni (nazionali e locali) screditate e da partiti “politicamente inefficaci e moralmente delegittimati” (Elia), si potrebbero senza dubbio temere degenerazioni personalistiche di un potere privo di adeguati controlli e contrappesi. Ritengo pertanto che in Italia continui ad essere necessaria una Presidenza della Repubblica neutrale, con un ruolo di moderazione e di garanzia dell’equilibrio costituzionale tra i poteri.

So bene che a questa considerazione può essere contrapposto l’argomento dell’estensione, in corso ormai da tempo, dei poteri presidenziali. Penso, tuttavia, che questa indubbia estensione – legata a una situazione di crisi istituzionale profonda e prolungata – si sia complessivamente mantenuta all’interno della “tradizionale responsabilità del Capo dello Stato in tempi di emergenza, in funzione di salvaguardia del sistema” (Bartole). Che vada, cioè, interpretata, come ha affermato di recente Dogliani, *alla luce della Costituzione vigente* (e non come possibile prefigurazione di una costituzione futura), in funzione di “provvisoria garanzia della normalità costituzionale”. Sotto questo aspetto, mi pare di grande rilievo la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale, laddove sottolinea che la rappresentanza dell’ “unità nazionale” da parte del Capo dello Stato non va intesa soltanto in senso territoriale, “ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica”. Una funzione di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri alla quale l’Italia, a mio avviso, non può rinunciare.

Le ragioni fin qui esposte mi inducono, quindi, a preferire un parlamentarismo razionalizzato. Senza dimenticare che la crisi è nel raccordo governo-parlamento, e che in questo quadro è necessario anche un rafforzamento del ruolo del parlamento, che è andato sempre più svuotandosi. Finalità da ottenere anche attraverso precise garanzie riconosciute alle opposizioni (investitura degli organi di garanzia, poteri di proposta per l’istituzione di commissioni d’inchiesta, presidenza di commissioni parlamentari di garanzia e di controllo, ecc.). Quanto ai meccanismi di stabilizzazione:

- a) un primo sicuro elemento di razionalizzazione deriverebbe già dalla riforma del bicameralismo paritario, con una sola Camera che accorda e revoca la fiducia. Si eviterebbero così i problemi derivanti dalla possibile

difformità di maggioranze nelle due Camere. Sarà comunque essenziale l'approvazione di una legge elettorale che spinga verso la formazione di una maggioranza politica solida (legge elettorale che, com'è noto, ha molto a che fare con la struttura, la qualità e il funzionamento del sistema partitico);

- b) potrà senz'altro prevedersi in Costituzione il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato sia la nomina che la revoca dei Ministri (quest'ultima peraltro, a mio avviso, già esercitabile a Costituzione invariata, ove ne sussistano le condizioni politiche);
- c) anche il meccanismo della sfiducia costruttiva potrebbe rivelarsi utile, soprattutto per il suo effetto deterrente (Pasquino);
- d) è auspicabile un rafforzamento del ruolo del Governo *in* parlamento (con tempi certi e garantiti per l'approvazione di provvedimenti che l'esecutivo reputi essenziali per l'attuazione del suo programma, peraltro con precisi limiti numerici legati al calendario parlamentare e alla tipologia di leggi), controbilanciato dalla costituzionalizzazione di limiti stringenti alla decretazione d'urgenza, desumibili dalla legge n. 400 del 1988 e dall'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale in materia;
- e) così ridisegnata la dinamica del rapporto fiduciario, è ragionevole prevedere che la titolarità del potere di scioglimento della Camera politica possa allocarsi presso l'organo governativo, senza tuttavia rinunciare al determinante ruolo di garanzia, di controllo e di equilibrio costituzionale del Capo dello Stato.

Poteri di inchiesta parlamentare.

Anche in una prospettiva di bicameralismo differenziato, la facoltà di istituire commissioni d'inchiesta deve continuare a competere ad entrambe le Camere. Come ha affermato, infatti, la Corte costituzionale (sentenza n. 29 del 1966, riferita ai Consigli regionali), l'inchiesta deve considerarsi un potere "connotato e implicito" nelle varie funzioni spettanti all'assemblea politica elettiva. È peraltro prevedibile una diversa utilizzazione in concreto di tale potere da parte dei due rami del Parlamento, anche per il più spiccato ruolo di controllo destinato ad essere assunto da un Senato non più coinvolto nel rapporto fiduciario.

Emerge tuttavia un problema ben noto all'esperienza parlamentare: affidare alla sola maggioranza politica la decisione di aprire un'inchiesta può deter-

minare il fenomeno degenerativo delle c.d. inchieste “di maggioranza”, usate come arma contro l’opposizione. Si potrebbe allora pensare a un recupero della proposta Mortati (respinta dall’Assemblea Costituente) di consentire l’attivazione dell’inchiesta da parte di una frazione minoritaria di parlamentari (un quinto).

Un’altra soluzione, certamente meno incisiva, e che prescinderebbe da una revisione dell’art. 82 Cost., potrebbe consistere in una riforma del Regolamento della Camera che si ispiri al modello delineato dall’art. 162, comma 2, del Regolamento del Senato, il quale prevede che sia esaminata in tempi brevi e garantiti la proposta di istituzione della commissione d’inchiesta avanzata da una minoranza di senatori (un decimo).

In una diversa prospettiva (sostenuta in dottrina da Manzella), si potrebbe condizionare la deliberazione dell’inchiesta ad un *quorum* costituzionale (due terzi dei componenti della Camera), così garantendo (in particolare in un contesto maggioritario) l’ “unità istituzionale” di intenti fra maggioranza e opposizione, e dunque assicurando un uso meditato e non strumentale di tale forma di ispezione. Il Senato, invece, eletto con sistema proporzionale, potrebbe deliberare a maggioranza assoluta.

Riforma dell’art. 64 Cost., in materia di regolamenti parlamentari.

Si rendono opportune alcune modifiche dell’art. 64, in materia di regolamenti parlamentari (in particolare per quanto riguarda la Camera politica). In primo luogo, si propone di valutare l’opportunità di aumentare la maggioranza prevista per la loro approvazione, portandola ad esempio ai due terzi dei componenti dell’organo per la Camera e alla maggioranza assoluta per il Senato, eletto con sistema proporzionale. In alternativa si è proposto di riconoscere a chi è stato minoranza nel voto per la riforma del Regolamento la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale per violazione di norme costituzionali (così introducendosi un’ipotesi limitata, per legittimazione soggettiva e per natura dell’atto impugnabile, di accesso diretto di minoranze parlamentari alla Corte costituzionale). Si potrebbe altresì prevedere un comma aggiuntivo del medesimo art. 64 nel quale si riservi al Regolamento l’individuazione di meccanismi di garanzia dei diritti e delle prerogative delle minoranze in ogni fase dell’attività parlamentare (che potrebbero consistere, ad esempio, in modalità di iscrizione all’ordine del giorno di proposte e di iniziative indicate dalle minoranze, con determinazione di tempi certi di esame e di decisione; o, ancora, nella presidenza affidata alle oppo-

sizioni delle Commissioni di controllo, di garanzia e di inchiesta). Ciò appare tanto più necessario in presenza di una previsione costituzionale che rafforza la posizione del Governo in Parlamento, con tempi certi e garantiti per l'approvazione dei provvedimenti che lo stesso esecutivo reputi essenziali per l'attuazione del suo programma. A questo proposito, si potrebbero fissare in Costituzione alcune regole minime a maggiore tutela delle minoranze secondo l'ipotesi formulata dalla Commissione bicamerale per riforme costituzionali della XIII Legislatura: *“Il Regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei Presidenti di Commissione aventi funzioni di controllo o di garanzia; prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale”*.

Riforma dell'istituto della verifica dei poteri (art. 66 Cost.).

Certamente necessaria è la modifica dell'art. 66 Cost., relativo al giudizio sui titoli di ammissione dei parlamentari e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, oggi integralmente affidato alle stesse Camere. Si tratta ormai di un modello antiquato e insoddisfacente, tanto più in un ambito politico-istituzionale maggioritario. Già Mortati, del resto, nella *Relazione sul potere legislativo* presentata alla Commissione per la Costituzione, notava, in materia di verifica dei poteri, che “[a]l sistema prevalente nel continente di affidare tale verifica alle stesse Camere si contrappone quello inglese che lo conferisce ad appositi organi di natura giurisdizionale. In un ambiente politico nel quale si presenti l'interesse di fornire una particolare tutela dei diritti delle minoranze preferibile appare questo secondo sistema”. Vi è dunque l'esigenza che le deliberazioni delle Camere possano essere sottoposte al controllo di un organo terzo. Una possibile soluzione, spesso proposta in dottrina, è quella di attribuire la verifica dei poteri alla Corte costituzionale in seconda istanza, come giurisdizione di appello rispetto alla decisione parlamentare.

In alternativa, al fine di prevenire frizioni tra maggioranze parlamentari e Corte costituzionale investita del potere di revisione delle decisioni della Camera o del Senato, si potrebbe proporre una competenza esclusiva in materia del giudice costituzionale.

Riforma dell'art. 79 Cost. (leggi di amnistia e indulto).

Il Presidente della Repubblica (comunicato del 27 settembre 2012) ha posto all'attenzione del Parlamento la questione *“della necessaria riflessione sull'attuale formulazione dell'art. 79 della Costituzione”* che – a seguito della Legge di revisione

n. 1 del 1992 - “*oppone così rilevanti ostacoli*” al ricorso agli istituti di clemenza generale.

Il rilievo è fondato. L’atipicità della fonte è un *unicum* normativo. Maggioranze così elevate non sono richieste nemmeno per l’approvazione di leggi costituzionali (con il paradosso che è più agevole modificare la norma *sulla* produzione che approvare la fonte *di* produzione). Esse consentono paralizzanti veti incrociati, capaci di impedire misure clemenziali (anche se necessarie) o di condizionarne contenuto e ambito applicativo (oltre il necessario). Nel silenzio dell’art. 79 Cost, non è chiaro se le maggioranze richieste si applichino o no anche alle votazioni degli emendamenti, esponendo così il procedimento a possibili vizi formali. Basta il deposito di un disegno di legge – fatto a inizio legislatura a meri fini emulativi – per minimizzare gli effetti temporali di una legge di amnistia e indulto. Da ultimo, le maggioranze qualificate raggiunte e l’ampia discrezionalità legislativa in materia “blindano” l’atto clemenziale, sottraendolo a un adeguato controllo preventivo del Quirinale e successivo della Corte costituzionale (quanto alla selezione dei reati inclusi nel provvedimento, all’arco temporale della sua validità, alle sue eventuali condizioni d’efficacia).

Non stupisce, dunque, la paralisi dell’istituto: con la sola eccezione dell’indulto del 2006, in ventun anni non si è *mai* approvata una legge di clemenza generale. Ciò ha indotto il legislatore a operare sul diritto penale sostanziale (D.lgs. n. 61 del 2002, sul falso in bilancio; L. n. 207 del 2003, c.d. indultino) e processuale (L. n. 251 del 2005, laddove riduce i termini di prescrizione) nel tentativo di ottenere effetti analoghi a quelli di un’amnistia e di un indulto.

In sede di (ulteriore) revisione dell’attuale art. 79 Cost., si potrebbe suggerire di:

- 1) riservare l’approvazione della legge di amnistia e indulto alla Camera dei deputati, trattandosi di uno strumento di politica criminale;
- 2) ridimensionare i *quorum* richiesti per l’approvazione della legge di amnistia e indulto, ad esempio prevedendo la maggioranza assoluta nella sola votazione finale, oppure anche per ogni singolo articolo della legge.

Beniamino Caravita di Toritto

Premessa: i miei due interventi del 15 e del 22 luglio compongono un quadro unitario e rispondono ad una logica unitaria, essendo fortemente convinto che il tema della legge elettorale possa essere discusso solo in collegamento con i due temi del superamento del bicameralismo e della forma di governo. Non esiste infatti una buona legge elettorale se tutte e due le Camere danno la fiducia; non esiste una legge elettorale buona per ogni forma di governo. Per comodità di formulazione dei resoconti delle sedute, ho diviso il mio intervento in due parti, attribuendo la parte più generale alla seduta del 15 luglio e la parte più specifica alla seduta del 22 luglio.

1. (15 luglio 2013) Nell'Italia del 2013 dobbiamo discutere non della migliore forma di governo in astratto, bensì della soluzione costituzionale che meglio permetta al Paese di affrontare i problemi dinanzi ai quali si trova. E, allora, non ideologia, nemmeno costituzionale, bensì analisi della situazione e del contesto.

I Governi italiani, ma in realtà oramai qualsiasi governo democratico di paesi non collocati ai margini dei processi politici ed economici, si trovano a subire fortissime pressioni e influenze, che ne rendono precaria la capacità di decisione; quale sia la influenza di questa incapacità di decisione sulla crescita del Paese è questione su cui molti hanno indagato e dalla risposta univoca: la complessiva debolezza di ogni risposta politica e istituzionale.

Sotto il profilo istituzionale, gli esecutivi, ma in particolar modo, per la sua tradizionale debolezza, quello italiano, sono sottoposti a fortissime pressioni e tensioni che provengono dall'alto e dal basso. Dall'alto, non c'è bisogno di molte parole per ricordare che le politiche economiche non sono più nazionali, ma in larghissima misura europee; e la realtà ci dimostra ogni volta come le pressioni internazionali siano ineludibili. Dal basso giunge la continua pressione dei territori e delle istituzioni che li rappresentano: in una società che chiede infrastrutture, la parola d'ordine "*not in my backyard*" blocca qualsiasi evoluzione; in una società che chiede *welfare*, la enorme differenza delle risposte delle istituzioni locali è fonte di una drammatica disuguaglianza. Sotto il profilo più politico, gli esecutivi sono sempre più sottoposti alla pressione dell'opinione pubblica (i cui strumenti

di intervento, tra giornali, televisioni, nuovi media, sono sempre più aggressivi e in grado di incidere su di una politica debole), delle *lobbies*, della finanza nazionale e internazionale.

Per valutare una forma di governo, possiamo servirci di una serie di parametri: tra di essi, sicuramente stabilità, continuità, flessibilità; ma un ruolo non indifferente lo giocano anche profili come quello della presenza al vertice dell'apparato statale di un soggetto neutrale e arbitrale (secondo un principio che ci deriva dall'evoluzione del parlamentarismo monarchico, che nel processo di democratizzazione istituzionale ha mantenuto la figura del Capo di Stato monarchico, attribuendogli solo funzioni di rappresentanza e di garanzia dell'unità); della possibilità di individuare con immediatezza il vincitore della competizione elettorale; dell'*accountability*, cioè la possibilità di individuare e distribuire le responsabilità; della necessità di evitare rischi plebiscitari (che nell'opinione pubblica europea costituisce, per evidenti ragioni storiche, un tema sensibile); della adeguata rappresentatività del sistema elettorale. Come vedremo, tutto insieme non riesce a stare. Bisogna capire dove vogliamo trovare un equilibrio.

Forma di governo e legge elettorale sono strettamente collegate: è un riconoscimento unanime. Se poi ai due temi si aggiunge anche il necessario riferimento al sistema dei partiti, i collegamenti diventano ancor più stretti e i risultati portano quasi a dire che, dato un certo sistema dei partiti (che viene dunque assunto come variabile indipendente), ad ogni forma di governo corrisponde quasi solo un dato sistema elettorale. E il nostro sistema dei partiti è quello liquido, se non gassoso, di cui abbiamo sempre parlato, anche in questa sede.

Analizziamo il sistema dei partiti italiano. La situazione è stata descritta a più riprese, vedi da ultimo Diamanti in "La Repubblica" di giovedì 1 luglio.

Il PDL ha ben imparato la lezione della necessità di *leadership* forti, ma è rimasto un partito personale che non riesce a formare né una struttura di partito, né una classe dirigente che si renda autonoma dalla figura carismatica del fondatore. L'unificazione FI - AN non è di per sé fallita, giacché è sostanzialmente riuscita a riportare nella dialettica democratica pezzi della politica italiana che ne erano nel dopoguerra rimaste ai margini; il prodotto non è stato (ancora) un centro-destra europeo e popolare di governo, ma non tanto per colpa della destra (che - tranne frange estremistiche - si sarebbe volentieri fatta assimilare); oggi tuttavia tornare alla

divisione tra le aree è un rischio, perché porterebbe non ad una scissione in due tronconi (l'ex Forza Italia e l'ex Alleanza Nazionale), ma molto probabilmente ad una frammentazione più ampia (fuori da una prospettiva di un grande centro popolare e moderato, riuscirebbero a convivere laici e cattolici di Forza Italia? E riuscirebbero a convivere posizioni nazionalistiche moderate con le frange estremiste che da sempre allignano nella destra italiana? E un centro-destra frammentato che rapporto riuscirebbe a costruire con una Lega in difficoltà? E, ancora, come pensare di recuperare il voto fuoriuscito dal centro-destra verso Grillo se si approda ad una prospettiva di frammentazione?)

Discorso non dissimile vale per il Pd, che non solo non è riuscito a completare la fusione tra ex-cattolici e ex-sinistra, ma ormai, nella sua frenetica e mai interrotta ricerca di una *leadership*, è a continuo rischio di frammentazione e frantumazione: anche in questo caso, la scissione tra cattolici e laici ovvero tra moderati e progressisti non si fermerebbe qui, ma si estenderebbe, lasciando spazio ad incontrollabili fenomeni di divisione (solo un esempio: se il Pd si rompe in due, come escludere che il fallito tentativo di Tabacci con il Centro Democratico non venga imitato innumerevoli volte?).

Paradossalmente, al di là di polemiche e mal di pancia ricorrenti e spesso urticanti, il governo Letta è per tutti e due i partiti un'ancora di salvezza unitaria.

Scelta civica non ha sfondato, è ormai in visibile regresso e le componenti UDC e FLI sembrano totalmente afone.

Il “grillismo” è rimasto “grillismo”, cioè un movimento populista che solletica gli istinti più bassi di un paese in crisi e non riesce a costruire proposte. Ma sbaglia chi pensa che il MV5S abbia perso un'occasione nella mancata alleanza con il Pd bersaniano e ha sbagliato il Pd, dopo le elezioni, a inseguire testardamente un'alleanza con il movimento di Grillo: e, infatti, né gli elettori né gli eletti del Movimento sono di sinistra, e un'alleanza con il Pd - che avrebbe spaccato più o meno a metà il movimento - è sempre stata considerata improponibile dalla *leadership* del movimento. Sotto questo profilo, la possibilità di una maggioranza Pd-Mv5S appare sempre più una pistola scarica.

La liquefazione dei partiti è ormai condizione strutturale e non più solo congiunturale: in Italia è iniziata venti anni fa e niente e nessuno è riuscito a fermare questo fenomeno, che ormai pare giunto alla sua fase terminale.

Si creeranno partiti nuovi? Su quali basi? Con quale struttura? Con quali soldi? Con quali regole interne? Sono questioni di grado sub-costituzionale, di cui dunque non tratteremo in questa sede, ma di non minore importanza di quelle che toccano il solo profilo della puntuale riforma costituzionale.

Non è dunque sfiducia nella capacità conformativa dell'art. 49 Cost., secondo cui "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". È che quei partiti in cui associarsi per concorrere a determinare la politica nazionale sono i partiti novecenteschi che nascono con il suffragio universale e l'ingresso delle masse popolari in una politica elitaria e aristocratica, sono i partiti che, a fine ottocento inizi novecento diventano strumento democratico delle masse, la cui esistenza va garantita contro ogni tentativo autoritario, partiti per la cui istituzione è addirittura necessario riconoscere l'esistenza di un diritto ai cittadini.

Quei partiti sottesi all'art. 49 Cost. non esistono più; da un lato, non sono più luogo e strumento di formazione politica e di costruzione di programmi e si sono trasformati, nella migliore delle ipotesi in comitati elettorali (sarebbe facile la battuta che sono ormai comitati di affari!); dall'altra i cittadini vogliono e possono ormai esercitare il loro diritto di partecipare anche attraverso strumenti, che apparentemente vengono considerati più incisivi.

Non è dunque vero l'assunto secondo cui la legge elettorale potrebbe essere cambiata anche prima della decisione sul bicameralismo e sulla forma di governo. Si tratta di un assunto sbagliato e comunque fuorviante, giacché il bicameralismo perfetto rende a rischio l'ottenimento di risultati coerenti con qualsiasi sistema elettorale, rischio ancor più aggravato dal nostro sistema dei partiti.

2. (22 luglio 2013) Introdurre finalmente il ragionamento sulla legge elettorale ci permette di verificare il funzionamento della forma di governo in concreto.

Se si esamina non ideologicamente questo quadro, le opzioni dei possibili incroci tra forma di governo e sistema elettorale sono tre, quasi con una rigida corrispondenza biunivoca fra forma di governo e sistema elettorale più adeguato.

Se si va verso l'elezione diretta del Capo dello Stato, nel quadro di un modello semipresidenziale in cui al Capo dello Stato siano riconosciuti congrui poteri di governo, il sistema più adatto è il doppio turno sia per l'elezione del Presidente che della Camera; come è stato più volte detto, il primo turno di votazione permette di scegliere il candidato più vicino, mentre il secondo porta a dare la preferenza sul candidato meno lontano. Questa caratteristica spinge ad una netta bipolarizzazione sulla scelta del Capo dello Stato, che a sua volta influenza 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 di quella presidenziale, i rischi di coabitazione si sono fortemente ridotti, ma certo non possono essere esclusi in astratto: tuttavia, nel caso in cui l'elezione parlamentare dovesse dare 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.

È l'elezione presidenziale - quindi la scelta di una persona, quella preferita e comunque quella meno lontana dalle proprie preferenze - che dà unità al sistema politico. E questa unità si riverbera sull'elezione parlamentare. Teoricamente, l'elezione diretta del Capo dello Stato è compatibile anche con un sistema elettorale proporzionale, ma l'effetto più probabile è quello della non coincidenza della maggioranza presidenziale con quella parlamentare, senza peraltro che quest'ultima abbia caratteristiche omogenee (la vicenda si ebbe con la modifica elettorale introdotta da Mitterand nel 1987).

Il sistema semipresidenziale assicura 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 raggiunge scaricando le tensioni politiche sul Presidente del Consiglio, che può essere sostituito da parte del Capo dello Stato per rispondere ad esigenze manifestate nell'opinione pubblica), individuazione del vincitore, *accountability*.

Non risolve, invece, i problemi sollevati dai rischi plebiscitari e dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato: naturalmente, occorre chiedersi quanto questi problemi siano ancora oggi reali e significativi e se non siano superati e comunque 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 notevolissimo numero di modifiche costituzionali: ma si tratta forse di argomento non sufficiente a fondare una scelta di sistema. Il problema è più fattualmente politico: chi è il soggetto che si carica di una battaglia politica così difficile e dagli esiti così incerti?

Se ci si orienta invece verso meccanismi di scelta diretta del Presidente del Consiglio (quello che viene chiamato il modello del "Sindaco d'Italia"), è strettamente necessaria una legge elettorale che abbia come risultato obbligato la formazione di una maggioranza: il modello non sarà mai molto diverso né sarà molto migliore di quello rappresentato da un *Porcellum*, pur raffinato con meccanismi di introduzione delle preferenze (o meglio di scelte in cui la componente personale abbia un ruolo) e di un doppio turno per l'attribuzione di un premio allo schieramento vincitore; il che comporta la costruzione obbligatoria di maggioranze larghe e poco coese.

Questo schema ha due vantaggi: mantiene al vertice dello Stato una figura neutrale e permette la individuazione di un vincitore; ma ha alcuni grandi problemi: l'individuazione elettorale di un vincitore esclude - giacché intimamente contraddittori con l'assunto di partenza - poteri del Presidente della Repubblica nella formazione del governo, attribuisce al Presidente del Consiglio il potere di scioglimento, impedisce l'introduzione di meccanismi di sfiducia costruttiva. E, infatti, se la legge elettorale serve a far vincere uno schieramento, ne deriva che quello è lo schieramento che esprime il Presidente del Consiglio, che non è possibile uno schieramento diverso, che è lo schieramento vincente a decidere quando si scioglie e si va a votare. Peraltro rimane il problema se sia il *leader* vincente a imporre lo scioglimento o lo schieramento vincente: ma i profili di rigidità cambiano di poco. Neutralità del vertice dello Stato, immediata individuazione del vincitore, stabilità, continuità prevalgono sulla flessibilità (che manca totalmente) e sulla compattezza delle maggioranze (per vincere si fanno alleanze anche poco coerenti).

Né è risolutivo il paragone con i sistemi istituzionali locali e regionali: in questi casi, il Sindaco (o il Presidente di Provincia o il Presidente di Regione) riesce a governare perché può minacciare il "tutti a casa", anche a costo dello scioglimento e del commissariamento dell'ente. Il che non è possibile a livello nazionale, che deve necessariamente essere più flessibile.

La terza opzione è quella più tipicamente parlamentare, che prevede il mantenimento di un (potenziale) ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica (le cui modalità di elezione pur possono essere modificate, allargando il collegio elettorale rispetto al Parlamento in seduta comune e prevedendo un ballottaggio dopo un secondo o terzo turno di votazioni), un moderato rafforzamento del Presidente del Consiglio (fiducia al presidente e non all'intero consiglio, nomina e revoca, ecc.), sfiducia costruttiva, carattere duale dello scioglimento: in tal caso, la legge elettorale può e deve essere di tipo proporzionale, ancorché fortemente selettiva.

Occorre infatti spingere i partiti a creare compattezza e unità interne, che negli altri due modelli vengono fornite dall'elezione diretta del vertice dell'esecutivo; nell'attuale contesto politico-partitico, invece, un sistema elettorale uninominale (a turno unico o a doppio turno) non offrirebbe nessuna garanzia circa l'emersione di schieramenti compatti, giacché con un turno unico un sistema almeno tripolare (ma tendenzialmente con quattro o più partecipanti) non produce un vincitore, mentre con un doppio turno di votazione è evidente che il secondo turno favorisce le alleanze, ma queste ben rischierebbero di non essere nazionalmente omogenee, bensì localmente diversificate. I due modelli possibili sono quello tedesco, caratterizzato dalla clausola dello sbarramento al 5% (che in Italia rischia di essere abbassata fino ad un livello che la rende inutile) ovvero quello spagnolo, con piccoli collegi e sistema d'*Hondt* (ovvero un altro - anche più selettivo - sistema del divisore), che assicura un premio nascosto ai due partiti più grandi, pur offrendo rappresentanza anche ai soggetti politici minori. È invece incompatibile con questo modello di funzionamento della forma di governo l'attribuzione di un esplicito premio di maggioranza: in questo caso, la formazione della maggioranza si può facilitare, non certo forzare.

In questo caso la presenza di un garante è assicurata, la tendenziale rappresentatività del sistema politico, così come la continuità e la stabilità possono essere garantite da meccanismi istituzionali, una corretta dose di flessibilità è sicuramente esistente; sono a rischio invece l'immediata individuazione di un vincitore e, in qualche modo, nella misura in cui sia collegata a quest'ultimo requisito, l'*accountability*. La domanda è: può la politica italiana rinunciare all'argomento retorico (spesso autoalimentato dalla stessa politica) del "la sera delle elezioni bisogna sapere chi ha vinto"?

Nel primo e nel secondo caso, la struttura dei partiti diventa meno cruciale, giacché ciò che conta è la figura del *leader*, intorno al quale si strutturano, come comitati elettorali, i partiti; nel terzo, è necessario rafforzare la struttura dei partiti politici, anche con interventi legislativi sulla disciplina e i finanziamento dei partiti: sempre col dubbio che non sia troppo tardi e che l'oggetto che vorremmo disciplinare sia irrimediabilmente mutato, se non scomparso.

Elisabetta Catelani

Nella precedente riunione è stato detto praticamente tutto sulla forma di governo ed ulteriori precisazioni potrebbero apparire inutili, con il rischio anche di essere ripetitive.

Ma dato che per tanti anni mi sono occupata del governo dal punto di vista organizzativo, del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri e dei Ministri, vorrei fare una breve analisi sotto l'angolo visuale dell'organizzazione governativa al fine di verificare: 1) quello che non ha funzionato, 2) gli strumenti che sono stati previsti e legislativamente introdotti per ridefinire i rapporti fra i tre organi che compongono il Governo ed i loro rapporti con il Parlamento; 3) delle possibili soluzioni da introdurre con la riforma costituzionale.

Vorrei, quindi ripartire da quella che è stata qualificata da Massimo Luciani e da Augusto Barbera l'anamnesi e la diagnosi della malattia, perché di malattia si deve parlare ed il fatto stesso che nessuno sia favorevole all'opzione zero, come ha rilevato il Ministro in conclusione dei lavori, costituisce la conferma del cattivo funzionamento del modello.

Evidentemente l'esperienza ci insegna che ci sono stati problemi di vario genere, dall'instabilità governativa, alla difficoltà di formare i governi, al consociativismo al trasformismo, ma l'aspetto che più è mancato sono gli strumenti per far valere la responsabilità dei governi stessi.

Certo il nostro quadro costituzionale ha creato sicuramente più problemi di altre forme di governo, sicuramente del cancellierato tedesco o del semi-presidenzialismo francese o del parlamentarismo inglese (ma per arrivare alla situazione attuale quante riforme costituzionali o comunque assestamenti sono stati necessari anche in quei sistemi?). Ma tutte queste forme di governo si inseriscono in una crisi dei partiti e della democrazia che è generale in Europa e direi a livello mondiale. Non a caso da anni si parla di postdemocrazia, di controdemocrazia, di democrazia liquida ed ora anche di democrazia del *web*. Per cui è giusto guardare al passato per capire le ragioni che hanno giustificato l'attuale forma di governo, ma anche guardare al presente ed al futuro cercando di intervenire là dove i partiti non possono più supportare carenze normative o comunque eccessive flessibilità costituzionali.

Nel corso di questi 65 anni si è cercato di affrontare il problema con varie riforme legislative, a partire dalla tanto attesa Legge n. 400 del 1988 sull'or-

dinamento della Presidenza del Consiglio che aveva richiesto tante energie e tante legislature per giungere alla sua approvazione e poi le tante riforme legislative che sono state fatte dal 1988 in poi in particolare con le leggi Bassanini, di riforma del governo (D.lgs. nn. 300, 303, e 286 del 1999 (controllo strategico) e le varie riforme del pubblico impiego dal D.lgs. n. 29 del 1993 al D.lgs. 80/1998 fino al T.U. n. 165/2001), che hanno in parte migliorato alcuni aspetti del potere governativo e del funzionamento della pubblica amministrazione, ma la via legislativa, che pur è stata importante, non è stata sufficiente per risolvere i tanti problemi.

Perché la via legislativa non ha funzionato?

- Non parlo del problema dei partiti e del sistema elettorale, già ampiamente affrontato (problemi derivanti dalla perdita da parte dei partiti di legittimazione nel sistema).
- Perché l'interpretazione che è sempre stata data alle norme costituzionali (nonostante gli interventi legislativi successivi e chiarificatori) è sempre stata nel senso di mantenere lo *status quo ante*: perché nonostante il dettato costituzionale lasciasse aperta una pluralità di interpretazioni del ruolo del Presidente del Consiglio e di quello del Consiglio dei Ministri (monocratico, collegiale o misto) e nonostante l'emanazione della legge n. 400/1988 che conteneva un numero significativo di norme che potevano indurre a seguire un'interpretazione monocratica, si è continuato a interpretare i rapporti fra gli organi di governo pre-1988. La stessa Corte costituzionale nella famosa sentenza Mancuso n. 7 del 1996, ha ribadito il carattere collegiale della determinazione della politica generale del governo, con meri poteri di direzione al Presidente del Consiglio, senza tuttavia che sia ben determinato nella stessa sentenza e ancora non è chiaro nella prassi neppure cosa significhi e cosa sia esattamente tale direzione. La giurisprudenza della Corte costituzionale d'altra parte, l'abbiamo visto tante volte con riguardo alle sentenze sulla riforma del Titolo V, anche dinanzi alle novità costituzionali tende a continuare ad interpretare le nuove norme con i vecchi parametri di giudizio (e questo può essere molte volte un bene, nel senso che non intendo con tale affermazione criticare la sentenza Mancuso perché il contesto in cui è stata adottata richiedeva una tale interpretazione, ma le pronunce della Corte poi hanno un effetto ed una valenza interpretativa generale). D'altra parte, dicevo, con la Legge n. 400 del 1988, ed il D.lgs. n. 303/1999 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri gli obiettivi che allora si erano posti e che si intendeva raggiungere erano sicuramente diretti ad una posizione differenziata del Pre-

sidente del Consiglio rispetto agli altri Ministri, non più *primus inter pares* ma nelle condizioni di indirizzare veramente le attività degli altri Ministri. Questo era nella logica dell'art. 5 della Legge n. 400/88, nel momento in cui sono state fissate le attribuzioni del Presidente del Consiglio, volendo dare così una lettura monocratica del ruolo del Presidente del Consiglio, che non proveniva in modo preciso dall'art. 95 Cost. che conteneva in sé tutte le possibili interpretazioni e lasciava lo spazio alle evoluzioni successive (monocratico, collegiale e misto). Ma la Legge n. 400/88 non è stata sufficiente a determinare il cambiamento, sia perché si inseriva in un quadro assestato di poteri, perché i partiti non avevano interesse a modificare quell'interpretazione, sia perché, infine, anche la Corte costituzionale non ha agevolato un'interpretazione evolutiva della norma.

E questo, sia chiaro, è possibile, quando la Corte lo vuole. Non è nuova la Corte a mutamenti significativi della propria giurisprudenza anche in assenza di interventi normativi, quando l'evoluzione storica, diciamo così, lo consente. Tanti sono gli esempi che potrebbero essere fatti, ma, tenendo conto dei temi che dovremo affrontare nelle prossime riunioni ne faccio solo uno: sulla questione di genere, come noto, la Corte in una prima sentenza (n. 422 del 1995) aveva affermato l'illegittimità della normativa che disciplinava le elezioni regionali e locali, perché l'appartenenza all'uno o all'altro sesso non poteva essere considerata come "requisito di eleggibilità" e quindi anche di "candidabilità". A Costituzione invariata, ma nelle more dell'approvazione del nuovo art. 51 Cost., la Corte poi si è ricreduta e ha ritenuto che l'obbligo dell'inserimento nelle liste di almeno una rappresentante di genere diverso, doveva essere considerato un requisito di "antidiscriminatorio" e non una condizione di favore per il genere diverso.

- Perché i vari strumenti normativi che sono stati dati anche al Presidente del Consiglio per incrementare il suo ruolo in particolare all'interno del Governo e con riguardo ai Ministri sono stati poco produttivi. Penso in particolare a quella importante novità rappresentata dall'introduzione delle direttive presidenziali che sicuramente erano una novità nell'88 ed alle aspettative che si riversavano su tale strumento. Tanto ci si aspettava dalle conseguenze, dagli effetti dell'uso di un atto di indirizzo del Presidente del Consiglio (così come di quelle dei Ministri all'interno del loro dicastero), mentre *ex post* si può dire che hanno dato risultati sicuramente marginali. Anche se si è cercato in vario modo di accentuare e valorizzare 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 Presidente (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) e quindi direttive ministeriali; con l'approvazione della prima, a cascata venivano emanati tutti gli altri provvedimenti come espressione di un disegno unitario di indirizzo. Anche questo bellissimo progetto che poteva risolvere una parte dei problemi si scontrava contro uno dei limiti più importanti di tutto questo disegno, ossia la non vincolatività delle direttive, dal fatto che i Ministri non erano obbligati a rispettarle e tanti sono stati i richiami fatti dal Presidente nei confronti dei Ministri lasciati completamente inascoltati (mi ricordo ad esempio quelli fatti da Amato e da Ciampi e parlo di due Presidenti forti, con un peso non indifferente all'interno del Consiglio dei Ministri) e l'unico potere estremo che avrebbe potuto esercitare per il mancato rispetto delle direttive poteva essere solo quello delle dimissioni, ossia l'uso della soluzione estrema e forse non auspicabile.

Quindi anche questa strada non ha portato risultati.

Possibili soluzioni da introdurre con la riforma costituzionale. A questo riguardo, a mio avviso tre sono le parole chiave che devono indirizzare una riforma della forma di governo: responsabilità, stabilità e garanzie.

- Occorre incrementare gli strumenti per responsabilizzare il Governo e il Presidente del Consiglio. È necessario in altre parole che una volta che sia scelto un indirizzo politico, vi siano innanzitutto i mezzi per realizzarlo e i pesi e contrappesi di cui ci parla il Prof. Panebianco non siano una "giustificazione", non rappresentino un "scusa" per non raggiungere gli obiettivi fissati.
- Occorre individuare dei meccanismi per evitare crisi di governo parlamentari ed *extra* parlamentari continue ed occorre evitare che il Presidente sia condizionato e condizionabile dalla volontà di una maggioranza instabile, che in modo continuo minacci o comunque faccia venir meno l'appoggio al governo. Nello stesso tempo occorre anche riconoscere ai cittadini la possibilità di scelta del Governo e del Presidente e, per quanto è possibile, evitare di affidare tale scelta ai meccanismi partitici (partitocratici) e di accordi della coalizione. Nella maggior parte delle democrazie moderne il diritto di voto si sostanzia nel diritto di scelta del Governo, sia che questa scelta avvenga direttamente che indirettamente (quindi indipendentemente dalla scelta verso un sistema semipresidenziale o il man-

tenimento della forma parlamentare). La delega “in bianco” dei cittadini a favore dei partiti, come vi è stato in Italia fino ad ora, non è più accettato, nè accettabile a causa della crisi del ruolo dei partiti e, più in generale per la crisi del concetto di democrazia fino ad ora utilizzato.

- Il sistema dei *checks and balances* è essenziale nel nostro sistema di governo e strumento essenziale per garantire i diritti di libertà dei cittadini. Occorre quindi mantenere un Presidente della Repubblica garante della Costituzione, eletto dal Parlamento, con una maggioranza che può anche essere aumentata rispetto a quella attuale, così da garantire che tale scelta sia espressione della maggioranza e della minoranza. Non solo: un rafforzamento del Governo impone anche un rafforzamento del Parlamento e, se si vuole, anche l'introduzione di ulteriori contrappesi.

Quindi, premesso che è 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 (che a sua volta deve essere rafforzato), ma anche nei confronti dei partiti e dell'UE.

Premesso quindi che sia la forma di governo parlamentare razionalizzata, che quella semi-presidenziale possono rispondere a questo obiettivo e sono, come ormai è stato detto da molti, due soluzioni parimenti e pienamente democratiche.

E ancora, premesso che entrambe le soluzioni sono coerenti con le scelte già fatte (e sicuramente importanti per facilitare la responsabilizzazione del futuro governo), rappresentate dal bicameralismo asimmetrico, dal voto di fiducia attribuito solo ad una Camera ed a un Senato regionale come Camera di compensazione e di cooperazione per le questioni regionali.

Ritengo che, per la nostra storia istituzionale, per le caratteristiche dei nostri partiti, per tutta una serie di ragioni che ora è inutile ripetere perché ben elencate e motivate già nella relazione di Enzo Cheli, occorra mantenere la forma di governo parlamentare (razionalizzandola), come gli stessi Costituenti avevano deciso con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi.

In particolare occorre:

- a) che la *fiducia* della Camera dei deputati sia conferita *al solo Presidente del Consiglio*
- b) *al Presidente del Consiglio deve spettare il potere di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri.* A tale riguardo vorrei precisare che non è vero,

come è stato detto, che il potere di revoca è già ora nelle mani del Presidente e lo dimostra il caso Mancuso e il caso Calderoli (il caso Calderoli è particolarmente significativo perché il suo rifiuto iniziale di dimettersi dopo la crisi internazionale sorta a causa dell'esposizione di una vignetta anti islamica, era avvenuta quando il governo era già dimissionario e quindi non era utilizzabile lo strumento della sfiducia individuale. Le dimissioni poi erano giunte dopo un intervento pressante del suo segretario di partito, on. Bossi, senza che il Presidente potesse esercitare alcun potere se non quello di dissuasione morale, che è un po' poco per poter parlare, come alcuni fanno, di un effettivo potere di revoca) D'altra parte, all'altro rilievo circa la inutilizzabilità della revoca dinanzi ad un governo di coalizione quando il Ministro revocato sia sostenuto dal partito minoritario ma essenziale per la vita del Governo, si può rispondere che il potere di revoca deve ovviamente essere supportato da una legge elettorale adeguata e, se si vuole, anche da altri strumenti qui di seguito elencati.

Questi sono sicuramente gli elementi fondamentali.

A questi aggiungerei anche:

- a) *mozione di sfiducia costruttiva* con la previsione, come nel modello tedesco, della questione di fiducia *ex art. 68 Grundgesetz* 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 Grundgesetz*;
- b) se non si vuole arrivare all' *eliminazione del divieto di mandato imperativo*, forse non opportuna per la nostra storia e per il nostro ordinamento è comunque necessario introdurre meccanismi per disincentivare il passaggio da un gruppo parlamentare ad un altro ed ancor più penalizzare l'ingresso nel gruppo misto.

In particolare con l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di chiedere lo scioglimento anticipato delle Camere si realizzerebbe un qualcosa di molto simile a quanto avviene a livello regionale con la previsione del principio *simul stabunt simul cadent*. Principio questo, più volte criticato perché metterebbe in dubbio la stessa esistenza dell'istituto della fiducia, ma in questo caso superato e superabile dalla possibilità di creare un nuovo governo con un nuovo Presidente. Ma la sola possibilità di utilizzare tale potere da parte del Presidente eliminerebbe i problemi derivanti da minacce (strumentalizzate e strumentalizzabili) di crisi.

D'altro canto occorre nello stesso tempo introdurre altri contrappesi al Governo, non solo mantenendo un Presidente della Repubblica garante, eletto con una maggioranza superiore a quella assoluta e comunque eletto da entrambe le Camere, ma anche prevedendo espressamente in Costituzione anche le Autorità Amministrative Indipendenti (eliminando così una volta per tutte le polemiche ed i dubbi sulla legittimità costituzionale della loro istituzione, ma nello stesso tempo precisando i loro poteri ed evitando che si possano qualificare AAI anche quelle che non presentano gli stessi presupposti. Occorrerebbe poi stabilire anche criteri per la loro nomina che non potrebbe in ogni caso essere attribuita al Presidente del Consiglio. Si potrebbe poi prevedere lo statuto dell'opposizione.

Per quanto poi riguarda l'individuazione del sistema elettorale che consenta una scelta effettiva da parte del corpo elettorale del Presidente del Consiglio, all'interno di una forma di governo parlamentare razionalizzata, ci si potrebbe indirizzare verso un sistema a doppio turno con ballottaggio, 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 proposto e poi non accettato in fase di approvazione della legge elettorale della regione Sardegna, che consentirebbe anche un riequilibrio di genere qualora fra gli eletti nel partito maggiormente votato non vi fosse almeno un terzo di eletti di genere diverso).

Un'ultima precisazione. Se si ipotizza di introdurre il semipresidenzialismo, occorre anche collegarlo ad un sistema elettorale uninominale a doppio turno, come è già stato detto.

Ma aggiungerei anche di introdurre il modello Carlassare, ossia un uninominale *sui generis*, nel senso che, pur essendo il collegio uninominale, ogni partito possa/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 consentendo al partito di raccogliere un maggior numero di voti (ossia i voti che ciascun candidato porta con sé indipendentemente dal collegamento con il partito appartenenza). 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.

Ginevra Cerrina Feroni

Anzitutto la premessa: non ho mai creduto che la forma di governo fosse il “fuoco” delle riforme istituzionali. Non vorrei mi si equivocasse. Intervenire sulla forma di governo è ineludibile, ma ciò non deve diventare la “scorciatoia” o l’“alibi”, di impatto mediatico, per eludere quella rete di nodi, vorrei dire di grumi, di interessi particolari, consolidati e stratificati, che zavorrano istituzioni, economia e società del nostro Paese. In altre parole, temo che la forma di governo, qualunque opzione sarà poi scelta dal sistema politico, possa essere invocata ed intesa come mezzo salvifico di tutti i mali del nostro Paese. Qual’è oggi il bisogno primario? A mio parere è ridefinire i rapporti tra Stato, Regioni ed Autonomie, costruendo un sistema efficiente, semplificato e meno costoso. Occorre dunque prima di tutto essere in grado di mettere mano alla riforma “*in corpore vili*” perché è da lì che sorgeranno le maggiori resistenze al cambiamento. Sembrerebbe insomma paradossale cambiare la forma di governo e non riuscire a riformare ad esempio Province o Regioni speciali.

Secondo punto. Depoliticizzare il dibattito sulla forma di governo. Da anni mi sono convinta - e su questo ha ragione a Sartori - che non esistono modelli costituzionali di destra o di sinistra (come del resto dimostra la storia delle riforme mancate...), né modelli perfetti. Esiste la storia ed i caratteri di un Paese e con quelli dobbiamo fare i conti. Su questo tema la Commissione ha un compito difficilissimo, ma al tempo stesso di grandissima responsabilità e, nella contingenza presente di crisi della politica organizzata e di smarrimento del senso comune, anche potenzialmente decisivo. Certamente non siamo costituenti, perché la Costituente fu legittimata da una investitura popolare e aveva a disposizione il grande, ed eterno, spartiacque tra fascismo e democrazia. Dunque dei Costituenti abbiamo meno legittimazione e meno bussola su cui orientare il cammino; ma al tempo stesso abbiamo più grande sfida e potenzialità, a fronte della dissoluzione, talora omicida, talora suicida, del sistema politico. Certamente i ruoli e le prerogative devono essere rispettate, perché anche qui sta un fondamento costitutivo della democrazia e il nostro lavoro non può né deve prevaricare quello dei decisori politici eletti. Eppure sono convinta che in tanta crisi possiamo - e in qualche misura anche dobbiamo - assumere un ruolo pubblico, cioè dare il senso al Paese della sua unità, della possibilità di realizzare una nuova stagione di coesione nazionale. Non nego le differenze culturali e politiche che vi sono

tra noi in Commissione. Ma queste non devono spaventare, anzi sono l'ingrediente necessario di ogni dialettica e di ogni processo di sviluppo, civile, sociale, culturale. Queste differenze vanno messe al servizio del Paese, nella consapevolezza del tornante drammatico che stiamo vivendo, spogliandoci tutti delle appartenenze, liberi di giudizio, non preconstituendo schieramenti che ripetono quelli politici, guardando agli italiani, senza supponenza, capaci di ascolto (poiché come diceva Gramsci anche nelle posizioni dell'avversario c'è sempre qualcosa da imparare), sforzandoci sempre di trovare la sintesi.

Qual è la nostra storia? È la storia di un Paese ingovernabile. I costituenti o non vollero o non poterono inserire in Costituzione gli strumenti di razionalizzazione del governo parlamentare, o semplicemente sottovalutarono la questione. Fatto sta che già all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione si discuteva della forma di governo adottata. La polemica poneva sotto accusa principalmente la debolezza congenita dell'Esecutivo che scaturiva da un sistema politico frammentato e ideologicamente polarizzato (Maranini). Non sono mancati tentativi, già negli anni '50, di realizzare un forte e stabile "Governo di legislatura" ad esempio attraverso meccanismi esclusivamente elettorali. Ma ciò non ha mai funzionato con coerenza e, soprattutto, con continuità.

Come si interviene sulla governabilità? Le strade maestre sono due: o rafforzando il ruolo del Primo Ministro, o rafforzando il ruolo del Presidente della Repubblica. È opportuno sottolineare che entrambe le strade sono democratiche e dunque percorribili, dove per democrazia io intendo legittimazione popolare ed equilibrio dei poteri: senza la prima si va all'oligarchia, senza il secondo si va al populismo plebiscitario. Qualunque sia la strada che verrà scelta, sono dell'idea comunque che sia necessario ripensare il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa. Il Movimento 5 Stelle pone problemi vecchi e nuovi: a partire dallo statuto dei partiti e delle rappresentanze negli organi costituzionali, per finire alla possibile disciplina costituzionalmente garantita di processi partecipativi (*auditing*, disegni di legge di iniziativa popolare), passando attraverso la revisione del referendum. Di tutto questo non sento parlare, eppure non se ne può non parlare.

I modelli.

Il modello che propone il rafforzamento del ruolo e dei poteri del Primo Ministro può certamente funzionare bene, si adatta meglio alla nostra tradi-

zione, oltre ad essere meno traumatico rispetto a forme di elezione diretta del Capo dello Stato. È un sistema che tuttavia è coerente, a mio parere, solo in presenza di due condizioni: a) se si conferisce al *Premier* la titolarità effettiva del potere di scioglimento della Camera dei Deputati (lasciando al Capo dello Stato la titolarità formale), che è l'unico strumento ad avere efficacia ai fini di evitare che si spezzino i legami fra i componenti di una coalizione di governo o per contenere scissioni nei partiti di maggioranza; b) se, contestualmente, si riduce il potere del Capo dello Stato (modello *Bundespräsident* tedesco). Dell'attuabilità di questo modello vedo tuttavia due limiti di praticabilità: il primo è la difficoltà - stante il sistema partitico che si è venuto a creare - di individuare un'efficace legge elettorale che consenta l'investitura virtualmente diretta del vertice dell'esecutivo. Credo anche che un Costituente lungimirante non possa non tenere conto di questo nel momento in cui va a riscrivere le regole sulla forma di governo. Anzi colpisce quanto scarsa sia stata finora l'attenzione rivolta alle implicazioni ed agli effetti che i progetti di riforma costituzionale hanno non solo sulle istituzioni oggetto di riforma, ma proprio sui partiti. Il secondo è 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 realmente esistito, quantomeno non negli ultimi anni.

Il secondo modello, che va verso un rafforzamento del Presidente della Repubblica, lo vedrei dunque non tanto in astratto migliore, quanto probabilmente più efficace, per tre ordini di ragioni: 1) perché è un sistema che garantisce maggiore governabilità e che, se accompagnato da opportune garanzie, non presenta serie controindicazioni; 2) perché potrebbe riuscire a stabilizzare il sistema dei partiti, così come riuscì il gaullismo in Francia in una situazione di altissima instabilità politica e di debolezza dei partiti: anzi in Francia fece di più, non solo si fece partito ma, cosa ancora più importante, si fece classe dirigente. Cosa che è sempre mancata nel nostro Paese; 3) perché prende atto di una realtà irreversibile, ovvero che siamo già da tempo in una "Repubblica del Presidente" (per riprendere il titolo di un recente volume). Chi insegna diritto comparato sa bene che i *legal transplants* hanno bisogno di un *humus* che li recepisca, perché la comparazione è soprattutto migrazione di idee, ancora prima che migrazione di istituti. A me pare che nel Paese l'*humus* che riconosce nel Presidente il perno politico del nostro sistema sia già molto fertile. Per quanto possa valere, è un dato ormai generale a livello comparato, quello della tendenza ad esecutivi sempre più presidenziali o presidenzializzati (v. rassegna in testo Di Giovine, 2007). Lo stesso Elia, nella voce "Forme di Governo", indicava come una delle tendenze im-

manenti alla vita costituzionale contemporanea il dato secondo cui nei grandi Paesi la democrazia politica (in regime poliarchico) tende a funzionare sempre più come democrazia di investitura, nella quale “l’elezione del titolare più elevato del potere esecutivo valorizza al massimo l’intervento popolare”.

Se dunque si dovesse andare verso un modello di rafforzamento del Presidente della Repubblica, bisognerebbe costruire un modello alla francese sia per quanto riguarda l’elezione diretta da parte del corpo elettorale (con maggioritario a doppio turno), sia per quanto riguarda l’elencazione di una serie di atti presidenziali non soggetti a controfirma (tra cui indizione elezioni, nomina Presidente del Consiglio, scioglimento Camera dei deputati). Sarei però dell’idea di correggere il modello puro con efficaci bilanciamenti che dovrebbero essere dati sia dalla consistente riduzione di poteri rispetto al sistema francese (no per esempio alla gestione tutta presidenziale dei poteri di emergenza), sia dalla eliminazione di alcuni poteri che gli attribuisce la Costituzione italiana (penso alla presidenza del CSM).

Enzo Cheli

La scelta originaria del modello.

La scelta della forma di governo parlamentare che oggi utilizziamo maturò, com'è noto, all'interno della seconda Sottocommissione della Commissione dei 75 dopo un dibattito approfondito sulle condizioni del sistema politico italiano e sui vari modelli utilizzabili, dibattito che condusse, il 5 settembre del 1946, all'approvazione dell'odg presentato dall'on. Perassi.

Questa scelta maturò per la convinzione che il governo parlamentare fosse il modello più idoneo per favorire le ragioni della convivenza nell'ambito di una realtà quale quella italiana emersa nel dopoguerra e caratterizzata da "tanti partiti contrapposti da forti divisioni" (Tosato) e pertanto destinata, per le caratteristiche proprie del sistema politico, ad un futuro di governi di coalizione. Forma di governo che, peraltro, doveva evitare i rischi dell'assemblearismo e favorire la nascita di "governi che governino" evitando quelle crisi a ripetizione che "sono la rovina della democrazia" (Calamandrei). Da qui l'introduzione di quei "dispositivi costituzionali" richiamati nell'odg Perassi diretti, da un lato, a razionalizzare, nell'art. 94, i meccanismi della fiducia e della sfiducia, dall'altro a presidiare il funzionamento del governo parlamentare attraverso l'introduzione di robusti poteri di controllo costituzionale affidati sia al Capo dello Stato che alla Corte costituzionale.

In questo equilibrio tra poteri di indirizzo affidati al circuito maggioritario espresso dal raccordo tra corpo elettorale, Parlamento e Governo e poteri di controllo costituzionale affidati ai due organi di garanzia risiede il tratto più caratterizzante e nuovo del nostro governo parlamentare, un tratto che veniva a distinguerlo da tutte le forme di governo parlamentare in precedenza sperimentate nel contesto europeo e che introduceva, per la prima volta in questo contesto, una forma tipica di "Stato costituzionale".

Sviluppo e fattori di crisi del nostro governo parlamentare.

Nei sessantacinque anni di storia repubblicana il nostro governo parlamentare ha funzionato – anche in ragione della sua elevata elasticità – a fasi alterne a seconda delle diverse stagioni attraversate dal nostro sistema politico e dello stato di salute dei partiti. Questo modello, visto nella prospettiva del suo funzionamento, ha contribuito in ogni caso a realizzare i due obiettivi di fondo

che i Costituenti avevano inteso perseguire: quello di conservare l'unità del paese e quello di costruire una democrazia compiuta in un paese diviso.

Ma il modello comincia a manifestare i segni della sua crisi fin dalla fine degli anni settanta, in parallelo con l'avvio di un processo di sgretolamento del sistema dei partiti e dell'affermarsi dell'esigenza, nel contesto europeo, di governi stabili ed efficienti. Le vicende che, all'inizio degli anni novanta, portano al crollo dell'impianto originario dei partiti costituenti aggravano e rendono irreversibili le dinamiche di questo processo.

Da qui i tentativi di riforma del nostro governo parlamentare che si succedono senza successo a partire dall'inizio degli anni ottanta e che sfociano, negli anni novanta, nel tentativo di forzare le connotazioni della forma di governo attraverso lo strumento di una riforma elettorale di tipo maggioritario, orientata a costruire un impianto politico bipolare (e, in prospettiva, bipartitico) operante in condizioni di alternanza e di reciproca legittimazione.

Dobbiamo oggi constatare che questo disegno è fallito per la resistenza opposta da alcune condizioni strutturali del nostro sistema politico.

Le riforme elettorali del 1993 e del 2005 non solo non hanno prodotto il bipolarismo, ma hanno aggravato sia lo stato di divisione e di frammentazione del sistema politico (incidendo negativamente anche all'interno degli stessi partiti, sempre meno coesi) sia la distanza che si è andata determinando nel rapporto tra elettori ed eletti.

È da questo stato di cose che occorre, quindi, oggi ripartire per affrontare il tema di una possibile riforma del nostro governo parlamentare contestualmente ad una riforma della legislazione elettorale.

Riforme della politica e riforme costituzionali.

Se la crisi in atto trova le sue prime radici in disfunzioni proprie del sistema politico legate alla vita dei partiti è in questa direzione che occorre intervenire preliminarmente (o contestualmente) a qualsivoglia riforma del modello di forma di governo. Le riforme della politica da prendere in considerazione (e tutte attuabili attraverso leggi ordinarie) riguardano, oltre la legge elettorale, gli interventi relativi al funzionamento dei partiti (al fine di garantire al loro interno il rispetto del metodo democratico), al finanziamento della politica, alle attività di *lobby*, alla comunicazione politica, alla corruzione ed ai reati elettorali, cioè a tutta la legislazione di contorno della materia elettorale.

Solo su questo contesto più ampio può essere oggi affrontato, con qualche possibilità di successo, anche il tema della riforma elettorale e della riforma del nostro governo parlamentare.

Linee generali per una riforma elettorale.

In ordine alla legge elettorale gli obiettivi di fondo da perseguire con riferimento al contesto attuale riguardano in particolare: a) la riduzione della frammentazione del sistema politico in modo da favorire la nascita nei tempi brevi (anziché di un bipolarismo forzato) di un multipartitismo temperato; b) il riavvicinamento degli elettori agli eletti, per ridare piena legittimazione alle istituzioni rappresentative e contrastare il fenomeno dell'astensionismo e della contestazione radicale.

Gli strumenti elettorali per realizzare questi obiettivi sono molteplici (clausola di sbarramento, collegi ristretti, scrutinio di lista a doppio turno, collegio uninominale) e possono essere combinati alla luce delle *best practices* straniere ai fini della ricerca di un modello misto in grado di bilanciare correttamente rappresentanza e governabilità con riferimento alle condizioni date del nostro sistema politico (ricerca già avviata con la Legge Mattarella).

Queste condizioni sembrano, peraltro, consigliare un uso molto parsimonioso e ragionevole del premio di maggioranza, tale da non scardinare il principio della corretta rappresentanza.

Linee generali per una riforma della forma di governo.

Rispetto, infine, alla forma di governo non penso che sussistano oggi le condizioni per abbandonare lo schema del governo parlamentare e per passare verso forme, più o meno inedite, di governo presidenziale o direttoriale.

Il parlamentarismo è radicato nella nostra storia nazionale e le condizioni di fondo del sistema politico che indussero i Costituenti alla scelta del governo parlamentare sussistono tuttora, sia pure in forme diverse. In una democrazia caratterizzata da forti divisioni e da una scarsa attitudine alla reciproca legittimazione il governo parlamentare, contornato da garanzie forti, resta ancora la forma più praticabile.

Ma è anche indubbio che il funzionamento di questa forma di governo parlamentare di cui disponiamo può essere sensibilmente migliorato attraverso

l'introduzione di ulteriori elementi di razionalizzazione orientati a rafforzare la stabilità e l'omogeneità degli indirizzi politici.

Anche in questo caso gli strumenti sono ben conosciuti e possono in primo luogo attraverso il superamento del bicameralismo paritario e la previsione di un voto di fiducia riferito al solo *premier*. Converrebbe inoltre distinguere meglio i poteri del Capo dello Stato da quelli del Governo attraverso l'esplicita abolizione della controfirma sugli atti propri del Presidente della Repubblica, che dovrebbe comunque conservare nelle sue mani, con le caratteristiche attuali, il potere di scioglimento.

Tra legislazione elettorale e forma di governo esiste un rapporto di coerenza, ma non di necessaria consequenzialità.

Qualunque forma di governo implica la possibilità di scelta tra una molteplicità di sistemi elettorali, sia a impianto proporzionale che maggioritario. La scelta, in concreto, va operata in base alla praticabilità del sistema che si intende adottare alla luce delle condizioni offerte dal sistema politico (condizioni che limitano, di fatto, la forza conformativa di qualsivoglia sistema elettorale).

Mario Dogliani

1. Gli argomenti di fondo a favore della forma di governo parlamentare e di quella presidenziale sono stati messi in disparte - saggiamente - dalla Commissione con l'accordo tra gentiluomini consistente nel dire che entrambe sono forme "democratiche".

Dire che sono entrambe "democratiche" significa però molto poco, perché diversa è l'idea di democrazia sottesa; e quindi diversa l'idea di società. Da un punto di vista politico, non sono dunque affatto fungibili, e nemmeno vicine.

Affrontare questi argomenti significherebbe che la contrapposizione è frontale. Può darsi che per mutuo tacito accordo non sia necessario, e ci si limiti ad argomenti più "pratici".

2. In sintesi (utilizzando il linguaggio di Hobbes) si tratta di rispondere a questa domanda: posto che l'unità del rappresentato è determinata dall'unità del rappresentante, è possibile, oggi, immaginare che tale rappresentante, "uno", sia il parlamento (e cioè il sistema dei partiti?) e cioè immaginare che sia la sua unità (attiva e creativa) a plasmare l'unità nazionale?

Molti lo negano, richiamandosi allo stato dei fatti, con argomenti che è inutile ripercorrere.

Di qui la prospettiva della "personalizzazione del potere", variamente declinata ed accentuata.

Prospettiva che significa sostanzialmente questo: credere che i conflitti politici possano essere dissolti nella dinamica psicologica di un "capo", o - più realisticamente - nelle dinamiche del ristretto ed informale gruppo dei "suoi" collaboratori e grandi elettori.

Si tratta di una prospettiva che si fonda su presupposti piuttosto banali (instaurare una "unità" naturalistica al vertice delle istituzioni), ma alla quale se ne contrappone una - quella parlamentare - che appare quasi utopistica, perché richiede presupposti morali, culturali e politici molto complessi; e che non possono essere creati "per decreto".

La difesa del sistema parlamentare è dunque innanzi tutto una scommessa sulla possibilità di ricreare quei presupposti.

Come tale - come scommessa - richiede che siano ben chiariti i motivi che spingono ad accettare il suo rischio.

Tutte le costituzioni, ma soprattutto quelle democratiche, sono frutto di compromessi.

Alla base di tutte le costituzioni c'è la rinuncia di usare quel potere di schiacciamento dell'avversario che alcune delle parti pensano di possedere, anche se la rinuncia è determinata dal timore dei rischi che questo uso comporterebbe.

La Costituzione italiana si staglia tra le altre perché le vicende dei Comitati di liberazione nazionale e della Costituente hanno evidenziato come questo compromesso non sia un dato storico che si è verificato in modo sotterraneo ed opaco, o comunque silenzioso - e che va dunque districato e portato alla luce da un sapere di tipo storico - ma sia stato un "atto" aperto e consapevole delle forze politiche.

La accettazione teorica della natura armistiziale e compromissoria delle costituzioni è la diretta espressione del passaggio dalla ideologia della sovranità nazionale a quello della sovranità popolare: mentre la nazione è un modello "portato" dalle forze dominanti e riflesso nella costituzione, il popolo è quello che è; ed è la sua datità che sta alla base della costituzione. Che la sovranità popolare vada esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione" non nega che il popolo sia una entità i cui caratteri sono quelli che sono, nella loro concretezza storica. Non vengono in rilievo solo in quanto conformati (come volevano i sostenitori della sovranità nazionale) - e in quanto tali, ed entro questi limiti, resi "reali" - dalla rappresentanza di alcuni a nome di tutti.

Ovviamente la Costituzione è il punto di avvio di una lotta politica, che essa stessa regola con lo scopo di evitarne gli esiti distruttivi. Nel corso di questa lotta politica ogni componente della società deve poter esprimere i propri interessi e la propria visione della politica nazionale: la propria identità, le proprie passioni ed anche il proprio "odio politico" (temperato dai limiti costituzionali). I caratteri di ognuna di queste posizioni, nella loro singolarità, è oggetto di una sfida continua da parte delle altre forze. In ciò consiste la sovranità popolare.

Ovviamente tutta la costruzione regge se esiste un luogo - e un atteggiamento spirituale - che rendano possibile l'acquietarsi della lotta, con il compromesso o con l'accettato prevalere del volere altrui. E dunque innanzi tutto con l'accettazione delle leggi votate a maggioranza (fatti salvi i meccanismi oppositivi predisposti dalla costituzione) .

È questa l'essenza del parlamentarismo.

Questo spiega la tendenziale preferenza delle costituzioni democratiche per la forma di governo parlamentare e per la legge elettorale proporzionale: dare a tutti un luogo dove coltivare l'armistizio di fondo.

Accade però che oggi questa totale secolarizzazione della politica venga criticata in nome di nuovi "assoluti" destoricizzati, e predicati come non storicizzabili, e conseguentemente in nome di una nuova eticizzazione delle costituzioni. L'irrigidimento provocato da questo scenario dominato da "valori" non negoziabili - di qualunque natura essi siano, religiosa o laica, politica o economica - provoca non pochi problemi, ma rileva in questa breve nota solo perché si salda con un'altra tendenza.

Accade infatti - in ultima istanza per il deperire di quell'atteggiamento spirituale di cui si è detto - che alcune o tutte le forze politiche ispirino i loro comportamenti istituzionali esclusivamente ad egoismi di corto respiro, finendo con il difendere egoismi sociali o pulsioni anti-sociali.

Di qui la tentazione di reagire all'indebolirsi delle identità politiche calcando l'accento sui "valori" e sulle discriminanti morali: nel che non ci sarebbe ovviamente nulla di anomalo, se non ottundesse quella disponibilità all'armistizio tra diversi - tra nemici - in cui consiste la democrazia.

Si profilano così due fenomeni, non omogenei, ma che concorrono a indebolire il sistema parlamentare:

da un lato, la ricerca di una sostanza morale della democrazia mette in pericolo la totale secolarizzazione delle istituzioni (che ovviamente non comporta quella dei soggetti che in esse operano), e spinge alla formazione di maggioranze (nell'Inghilterra del XVII secolo si sarebbe detto: di maggioranze "di santi") che ambiscono a liberarsi dalla negoziazione, perché l'avversario è oggetto di una condanna pre-politica;

dall'altro, la ricerca di un "decisore" - dovuta, come si è detto, alla miopia egoistica che rende impossibile la definizione di una stabile politica nazionale e di un conseguente indirizzo politico-amministrativo, favorendo una percezione miserabile della politica rappresentativa (avendo essa oggetti e fini ritenuti miserabili) - si carica di elementi irrazionali, dovendo il decisore stesso rappresentare questo scontro tra sostanze morali, dalla cui vittoria trae l'investitura a realizzare per virtù propria, e non per mediazione dialettica, la stabilità e la lungimiranza dell'azione di governo.

Sulla base delle considerazioni che precedono ritengo, per quanto riguarda la forma di governo:

- che non sia da abbandonare la forma di governo parlamentare, e il carattere fondamentale proporzionale della rappresentanza, per il legame essenziale che hanno con il principio della sovranità popolare (e per evitare lo stato di anomia in cui precipiterebbe la nostra civiltà se tale principio fosse abbandonato);
- che siano pienamente accettabili forme di ulteriore razionalizzazione, in continuità con l'o.d.g. Perassi, in funzione di un assetto più unitario ed efficiente dell'esecutivo;
- non solo - usando le parole di Onida - nel suo versante propriamente politico (potenziamento della primazia del Presidente del Consiglio nell'ambito della collegialità governativa, potere di revoca dei Ministri dissenzienti), ma anche e forse soprattutto nel suo versante amministrativo-attuativo (unità delle sedi di elaborazione dei testi normativi; omogeneità e coerenza interna dei testi legislativi; controllo rigoroso della "inflazione" legislativa evitando di cercare di risolvere ogni problema in chiave di nuova normazione; semplificazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi; assetto delle amministrazioni orientato alla cultura del risultato, ecc.).
- che il Presidente della Repubblica non debba assumere il ruolo di ricapitolatore e di demiurgo della maggioranza di governo, ma debba conservare il suo ruolo di garante e coordinatore *super partes* (e dunque di "terzo" sia nei confronti del Governo che del Parlamento);
- che la scelta parlamentare, effettuata in funzione dell'inveramento del principio della sovranità popolare, sia elaborata in modo realisticamente consapevole dei rischi di degenerazione che essa porta con sé. E che dunque:
- sia da progettare una legge elettorale che eviti per quanto possibile il formarsi di partiti "incursori", ispirati da una logica predatoria a tutto campo, o di partiti "avvoltoi", ispirati da una logica spregiudicata di logoramento dei partiti vincitori.

Questo risultato, con i limitati strumenti del diritto - in un contesto in cui, come in quello attuale, la "virtù" della mediazione politica è tenuta in dispregio - può essere raggiunto solo con una legge elettorale che contrasti fortemente la frammentazione.

Ma sistemi di questo genere - come quello spagnolo o tedesco o inglese - non garantiscono affatto, a priori, la certezza che il risultato elettorale individui

immediatamente una maggioranza. Per avere tale garanzia occorrerebbe che il premio, dato alla lista più votata, sia delle dimensioni matematicamente utili a raggiungere la maggioranza dei seggi, quale che sia la percentuale di voti riportata dalla lista che ne beneficia. Ma si tratta di un meccanismo che oggi nessuno dice di volere.

Per avvicinarsi al risultato desiderato (l'univocità del responso elettorale) è stato proposto di attribuire automaticamente un limitato premio di maggioranza qualora la prima lista ottenga una elevata percentuale di voti (almeno del 40-45%), oppure, qualora questo non accada, di attribuire il premio - nelle dimensioni tali da far conseguire la maggioranza - a seguito di un secondo voto di ballottaggio tra le due liste più votate.

Questo sistema ha l'indubbio vantaggio di attribuire il premio (al secondo turno) a seguito di un voto esplicito e consapevole, anche se a beneficiarne è un partito che ha riportato in origine una percentuale bassa di voti.

Porta con sé il rischio - dal punto di vista di una compiuta difesa del nocciolo del sistema parlamentare - che il secondo turno sia totalmente plasmato dallo scontro tra i *leader* dei due partiti concorrenti, e che quindi si riproduca - sull'intera forma di governo - la caratteristica di fondo del sistema che si vuole evitare, basato sulla investitura.

Un tale meccanismo potrebbe però costituire la base di un compromesso tra le due tendenze che si contendono il campo, per le dinamiche e le sfide che esso instaurerebbe.

Se si riuscirà ad evitare la presenza di partiti personali, formalmente identificati con il *leader*, attraverso interventi normativi oculati a diversi livelli. E se, politicamente, si riuscirà ad evitare che lo scontro elettorale sia tra persone e non tra forze collettive organizzate, il sistema imboccherà la strada verso Londra o Berlino; se invece ciò non accadrà, si imboccherà la strada verso Parigi.

La scelta sarà di lunga lena. Avrà come protagoniste le forze politiche e sarà rimessa in notevole misura agli elettori, la cui responsabilità politica dovrà essere seriamente evocata.

Spetterà ai partiti, che lo vorranno, non abbandonarli al narcisismo del non voto e alla facile indignazione, e alla scorciatoia della "personalizzazione".

Massimo Luciani

Non sarebbe ragionevole avanzare ipotesi di revisione della Costituzione senza prima proporre una lettura dei malfunzionamenti della nostra forma di governo e senza così dare - implicitamente - un'indicazione degli obiettivi dell'azione riformatrice. A questo proposito, ritengo che la nostra forma di governo esibisca un (ormai) modesto rendimento democratico e sconti un'evidente instabilità dell'Esecutivo. Non ha, invece, per le ragioni che dirò appresso, problemi di *quantità*, bensì di *qualità* dei poteri governativi.

Il modesto *rendimento democratico* ha aspetti e radici molteplici.

V'è, anzitutto, la questione della debole legittimazione della rappresentanza: premio di maggioranza abnorme e liste bloccate mortificano le possibilità di scelta degli elettori e alimentano il sentimento di "non essere rappresentati".

Basso è anche il livello della responsività, almeno se con questo lemma s'intende anche la capacità del sistema istituzionale di essere ricettivo di *issues* poste dal basso e di soddisfare esigenze partecipative e identificative.

Elevata, invece, è la distanza che separa le istituzioni politiche dai cittadini. Qui, ovviamente, il problema è essenzialmente quello della crisi della mediazione partitica, ma non si deve sottovalutare l'apporto di altri attori del sistema, in particolare dei media, la cui azione ha alimentato (in molti casi consapevolmente) un sentimento antipolitico.

Quanto alla *stabilità*, si tratta di un problema antico, che - però - è stato sovente analizzato non correttamente.

La storia repubblicana anteriore alla svolta maggioritaria del 1992-1993 dimostra che gli Esecutivi hanno avuto vita breve non solo a causa di un difetto di meccanismi di stabilizzazione (sui quali tornerò più avanti), ma anche - e soprattutto - di un eccesso di conflittualità tra le forse politiche di maggioranza. È stata la contesa per la *leadership* del Governo, in particolare, che ha determinato il succedersi delle crisi. Questa contesa, per un lungo tratto, è stata tutta interna al partito di maggioranza relativa (tanto che la competizione per la carica di Presidente del Consiglio ne occultava spesso un'altra per la carica di segretario di quel partito), poi, verso la fine di quel periodo, si è sviluppata tra il partito di maggioranza relativa e i suoi alleati laici, che

talora (è il caso del partito socialista) aspiravano anche al rovesciamento della stessa formula politica che aveva retto il Paese per molti decenni.

Dopo la svolta del 1992-1993, l'instabilità non si deve più imputare alla competizione per la carica di Presidente del Consiglio, bensì alla disomogeneità delle coalizioni di governo e alle esigenze identitarie dei loro componenti: per dirla nel linguaggio del processo costituzionale, abbiamo avuto conflitti da menomazione, non da *vindicatio potestatis*. Conflitti potenti, però, che hanno condotto alla crisi anche Esecutivi usciti dalle urne con una maggioranza (apparentemente) solidissima.

Quanto ai *poteri del Governo*, solo un pre-giudizio ideologico potrebbe indurre a postulare una loro debolezza. Il Governo, infatti, è stato ed è detentore di poteri straordinariamente penetranti: la decretazione d'urgenza, la questione di fiducia e il sostanziale dominio della delegazione legislativa (dimostrato dall'apporto raramente incisivo che i pareri delle commissioni parlamentari competenti sono riuscite a dare) stanno ad attestare che il Governo ha avuto e ha gli strumenti per dominare il Parlamento, sino al punto di determinarne il sostanziale esautoramento. Il problema, però, sta proprio qui.

Anzitutto, se in un regime parlamentare il Governo può essere il comitato direttivo e non soltanto esecutivo del Parlamento, la sua funzione di direzione non può giungere sino al punto della mortificazione della rappresentanza: una mortificazione che - invece - abbiamo sovente registrato nelle ultime legislature. In secondo luogo, i poteri dei quali si è detto dovrebbero essere eccezionali, straordinari (la Costituzione lo dice espressamente almeno per la decretazione d'urgenza). Ordinariamente, invece, le prerogative dell'Esecutivo dovrebbero essere ben altre: protagonismo nella determinazione dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari (il che, peraltro, sembra già essere assicurato); corsia privilegiata (se non addirittura tempi certi) per le iniziative legislative governative, etc. La *quantità* dei poteri del Governo, dunque, non è un problema. Lo è la loro *qualità*, visto che poteri straordinari sono esercitati in luogo di poteri (che dovrebbero essere) ordinari.

Se si convenisse sull'anamnesi e sulla diagnosi si potrebbe convenire - credo - anche sulla terapia. Certo, sul campo vi sono tre ipotesi radicalmente alternative, che sembrano precludere ogni forma d'intesa. Le chiamerò opzione zero (lasciare tutto così com'è), opzione uno (il semipresidenzialismo), opzione due (il parlamentarismo razionalizzato). Non sembrano essere attuali - nella discussione politica - altre ipotesi, pur astrattamente disponibili, come il presidenzialismo, il governo del *premier* (come nell'esperienza israeliana fra

il 1992 e il 2001) o la sostituzione dei meccanismi della rappresentanza con quelli della cosiddetta democrazia diretta, sicché in questa sede (che è caratterizzata dalla scientificità, ma anche dall'operatività) non è necessario occuparsene.

Ebbene: l'opzione zero e l'opzione uno si fondano su presupposti analitici che a mio avviso sono errati, sicché la comune esigenza di rimediare ai malfunzionamenti della nostra forma di governo potrebbe essere soddisfatta trovando un punto d'intesa sull'opzione due. Vediamo perché.

L'*opzione zero* muove dal presupposto che il malfunzionamento sia stato determinato da fattori politici e che le regole costituzionali non ne abbiano alcuna responsabilità. Che tali fattori politici vi siano stati - s'è visto - non sembra dubbio. Basta questo, però, per dire che le regole istituzionali siano innocenti? Non credo.

Anzitutto, l'esperienza della XV e della XVII Legislatura dimostra che la doppia fiducia parlamentare ha avuto straordinari effetti destabilizzanti e che le cose sarebbero andate assai diversamente se una sola delle due Camere fosse stata soggetto del rapporto fiduciario. La correzione del bicameralismo che i componenti di questa Commissione sembrano, in maggioranza, condividere costituisce già un apporto che non esito a definire fondamentale per la stabilizzazione dell'Esecutivo.

In secondo luogo, le distorsioni del parlamentarismo che sopra ho segnalato sono state determinate non solo dall'indisciplina delle maggioranze, ma anche dall'insufficienza di alcuni dei poteri del Governo in Parlamento che ho definito "ordinari". È essenziale, dunque, lavorare su queste carenze.

Infine, l'opzione zero non riesce a dimostrare l'ininfluenza della mancanza di meccanismi di stabilizzazione (come - per fare un esempio significativo - la sfiducia costruttiva). Sembra intuitivo - invece - che la libera disponibilità della crisi da parte di chi intende far cadere il Governo abbia un ruolo importante nella definizione delle strategie dei vari attori, poiché delimita un campo di lotta politica molto più vasto di quello che sarebbe aperto da regole istituzionali più costrittive.

L'*opzione uno* fa leva soprattutto su due argomenti: uno politico, l'altro istituzionale. Entrambi mi paiono infondati.

L'argomento politico è la debolezza dei partiti (al quale si connette quello dell'affievolimento della legittimazione dell'intero sistema politico-istituzionale). Partiti deboli debbono appoggiarsi - si dice - su un puntello istituzionale perché

il sistema stia in piedi, ma questo puntello non può essere il Parlamento, la cui composizione è partiticamente determinata. Di qui, dunque, l'aspirazione a sorreggere il sistema politico-istituzionale con un puntello extrapartitico, quale potrebbe essere un Presidente eletto direttamente dal popolo.

Anche in questo caso abbiamo un riconoscibile elemento di verità: la crisi dei partiti è evidente e le loro prestazioni di mediazione sono da tempo inadeguate. La conseguenza che si trae da questa corretta premessa, però, non convince.

Trascuriamo la questione teorica (che non può essere agitata un questa sede) dell'evidente nostalgia del dualismo delle forme di governo che è sottesa a questa proposta. Trascuriamo anche la pur assai delicata questione dell'esistenza di limiti assoluti alla revisione della Parte II della Costituzione, che appare evidentemente prematura e che si auspica di non doversi porre. Trascuriamo, infine, la questione del bizzarro funzionamento del semipresidenzialismo, che (lo dimostra il caso francese, che è quello di riferimento) oscilla tra iperpresidenzialismo e parlamentarismo a seconda che non vi sia o vi sia coabitazione (evenienza, questa, resa più difficile, ma tutt'altro che scongiurata dal quinquennato, come riconosce la stragrande maggioranza della dottrina d'Oltralpe) e concentriamoci su un aspetto più operativo. È illusorio pensare che (sebbene incrementi grandemente lo spazio di manovra del capo dello Stato) il semipresidenzialismo possa funzionare bene in assenza di partiti solidi e operativi. Nonostante la sua legittimazione diretta, il Presidente non può comunque prescindere dall'interlocuzione con i partiti e (come le analisi della Francia dimostrano bene) la sua saldezza dipende largamente dalla sua capacità - quantomeno - di non essere osteggiato dal partito o dai partiti di riferimento della sua maggioranza. La vicenda di De Gaulle (il *monarque républicain* del quale parlava già Michel Debré) costituisce (anche dal punto di vista degli effetti della sua azione modificativa del sistema dei partiti) un *unicum*, spiegabile per ragioni storiche molto note, e non può essere replicata a piacimento. Né si può trascurare il fatto che la posizione costituzionale del Presidente sia influenzata non solo dalle regole istituzionali, ma anche dal fatto che la Francia è una potenza nucleare e che la *mallette* con i codici del fuoco atomico è nelle mani del Capo dello Stato, non in quelle del Primo Ministro.

L'argomento istituzionale è che le vicende della nostra presidenza della Repubblica dimostrerebbero che, ormai, vivremmo una sorta di presidenzialismo di fatto, sicché tanto varrebbe passare ad un semipresidenzialismo anche di diritto. La premessa, però, è errata.

Le ultime presidenze della Repubblica, soprattutto quella di Giorgio Napolitano, dimostrano esattamente il contrario di quanto l'opinione qui commentata immagina.

Certo, il Capo dello Stato è stato ed è protagonista delle vicende della forma di governo, che ha saldamente diretto. Ha potuto farlo, però, proprio perché *non* era stato legittimato da un voto popolare, bensì da un ampio accordo tra le forze politiche. Egli non si è posto come l'espressione di una parte (qual è, fatalmente, un Presidente eletto direttamente, oltretutto con poteri sostanziali di governo), bensì come l'interprete delle esigenze profonde del Paese, facendo leva sulla propria qualificazione di rappresentante dell'unità nazionale prima e più ancora che su quella di Capo dello Stato. Che la si critichi o la si condivida, l'azione del Presidente ha esibito un tratto addirittura 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 una delle parti della contesa politica. È proprio la carenza di legittimazione diretta che, in un Paese segnato da serie divisioni qual è il nostro, ha permesso al Presidente di agire come ha agito, sicché parlare di una torsione semipresidenziale della nostra forma di governo è - a mio avviso - un palese errore di dommatica costituzionale, prima ancora che di analisi politica.

Resta, a questo punto, l'*opzione due*. Essa tiene conto della struttura profonda del sistema politico italiano, articolato lungo *clevages* che nessuna regola istituzionale può colmare, tempera la conflittualità divisiva tra i partiti e la debolezza del nostro "spirito repubblicano" (essenziale, invece, per il buon funzionamento del semipresidenzialismo), fa valere appieno le risorse unificanti di una presidenza della Repubblica (non di parte, ma) interprete delle esigenze condivise della comunità nazionale, risorse che perderemmo con il passaggio ad altra forma di governo. Nondimeno, per le ragioni viste in precedenza, non si accontenta del mantenimento dello *status quo* e reclama un incisivo, ma saggio, intervento riformatore.

Qui, le alternative sono molteplici e varrà la pena di avanzare qualche proposta operativa solo una volta che la nostra discussione avrà sufficientemente progredito. Mi limito, ora, ad osservare che:

- a) di questa opzione è parte costitutiva la riforma del bicameralismo. Nessuna razionalizzazione può andare a buon fine se non si taglia il nodo della doppia fiducia parlamentare;
- b) la forma di governo parlamentare razionalizzata ha bisogno di un saldo

sistema dei partiti tanto quanto ne ha bisogno il semipresidenzialismo. È essenziale, dunque, accompagnare la riforma costituzionale con una sapiente riforma del sistema elettorale;

c) anche qui i margini di scelta sono molto ampi (nessun sistema elettorale può dare da solo la soluzione a problemi che sono politici, ma quella soluzione può essere favorita e impedita da una buona o da una cattiva legge elettorale). Sebbene vi siano opinioni contrarie, sono convinto che non vi sia alcuna corrispondenza biunivoca fra tipo di forma di governo e tipo di sistema elettorale. L'una e l'altro debbono essere coerenti, certo, ma lo stesso sistema elettorale può andare altrettanto bene (o altrettanto male) per le più diverse forme di governo;

d) l'opzione due, sebbene sia la più coerente con la logica del principio di rappresentanza politica, non è affatto incompatibile con il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa e - anzi - lo sollecita, come utile completamento del quadro istituzionale. In questo senso, occorre ragionare sulla modificazione di alcune regole del *referendum* abrogativo e sulla (prudente) introduzione di iniziativa popolare (nel senso in cui questa espressione è in uso nella teoria politica).

Stefano Mannoni

Prima ancora di una diagnosi, la quale procede da un'analisi dei sintomi del corpo, ogni riforma costituzionale presuppone una chiara visione antropologica che metta a fuoco l'identità del soggetto: la domanda sul *chi* prima di quella sul *cosa* insomma. Del tutto correttamente pertanto la bipartizione tra fautori del presidenzialismo e del premierato "rivitalizzato" si è snodata da subito lungo la faglia della fiducia nella capacità dei soggetti di dominare le passioni: quello che si chiamava classicamente lo spirito repubblicano.

Senonché piuttosto curiosamente la visione più pessimista, ossia quella che ascrive ai soggetti una scarsa virtù, intesa come capacità di trascendere le passioni e sviluppare un'integrazione civica, alimenta oggi la schiera favorevole al rilancio del parlamentarismo, allorché quella più ottimista anima il campo semipresidenziale.

Logica vorrebbe che fosse il contrario.

Chi teme lo spirito di fazione e la propensione alla lotta intestina ("guelfi e ghibellini") non può ragionevolmente dare credito a una riforma che punti (ancora una volta) alla stabilizzazione del sistema attraverso la legge elettorale, i partiti politici e la centralità del *Premier* in parlamento, poiché tale scenario esige da parte degli attori (a tutti i livelli) un esercizio stoico di autocontrollo e di autodisciplina, questo sì davvero poco plausibile. L'intellettualistica credenza nella disponibilità delle moderne fazioni - i partiti - a frenare i propri impulsi appartiene al novero dei miti tanto coltivati quanto smentiti. Miti che si approssimano faticosamente alla realtà solo laddove il credo religioso, la cultura, la stratificazione sociale e l'immedesimazione nella memoria comune hanno plasmato un soggetto fortemente integrato in una trama collettiva e propenso a riconoscersi in una identità condivisa.

Chi invece è più ottimista verso la maturità del soggetto attribuisce al semipresidenzialismo e alla legge elettorale uninominale a doppio turno la capacità di restituire al sistema politico e istituzionale quella dinamica che ha perso da tempo. L'idea implicita è quella che nel postmoderno ideologico e nello spazio pubblico destrutturato dalla rivoluzione 2.0 il soggetto sia innanzitutto un consumatore: di prodotti commerciali, culturali e politici. E come tale intellettualmente disponibile alla intercambiabilità dell'offerta elettorale, purché assistita dai tratti della riconoscibilità, della persuasività e dell'efficienza. Se la vera frammentazione non è quella orizzontale tra credenze

e ideologie, allora il semipresidenzialismo offre la soddisfazione all'unico bisogno di cui si avverta l'esigenza: la decisione, importando abbastanza poco chi la propone. Sorprendentemente però questa visione incorre in due drastiche semplificazioni: da una parte sottovaluta la conflittualità verticale – quella tra i redditi – che sostituisce da tempo quella orizzontale; dall'altra liquida sbrigativamente l'istanza di partecipazione democratica, ancorché una visione ottimista dovrebbe schiudersi laicamente a qualsiasi declinazione del soggetto-consumatore. Coerenza vuole che l'ottimismo non sia *à la carte*, incoraggiando qui il funzionalismo attraverso l'investitura presidenziale e i partiti che da esso trarrebbero nuova linfa, ma scoraggiando le forme di partecipazione diretta, perché "arcaiche". In altre parole, il semipresidenzialismo non può essere una scorciatoia per riuscire dove è fallito il parlamentarismo, ossia la legittimazione di una oligarchia. Su questa strada gioca la sua credibilità.

"Se gli uomini fossero angeli non vi sarebbe bisogno di un governo", *dixit* Hamilton, il più fervente presidenzialista. Aveva ragione: il presidenzialismo, visto come peso circondato da contrappesi, scaturisce da una visione pessimista, nella quale non solo i soggetti perseguono i loro interessi egoistici ma altrettanto fanno le istituzioni. La bontà del movimento costituzionale è affidato alla meccanica non all'etica; alla dialettica non all'identificazione assiologica. Questa visione non ha perso attualità e conserva anzi integra la sua freschezza nel contesto che ci interessa. Il semipresidenzialismo non è il tocco del re taumaturgo che libera il popolo dai suoi peggiori istinti. Anzi li presuppone per trasformarli in energia cinetica. La sua forza consiste nell'offrire un perno al bilanciare costituzionale, che oscilla intorno ad esso in funzione oraria e antioraria.

Il tema cruciale diventa allora quello dei contrappesi. A cominciare dal primo e più importante che è quello rappresentato dalla stessa funzione presidenziale come garanzia. Troppa rinuncia? La domanda diviene se sia corretto ascrivere tutte le attuali funzioni a questa categoria. La risposta è controversa, ma per alcuni fin troppo chiara. Di sicuro di garanzia non è lo scioglimento delle camere, decisione politica per eccellenza, pudicamente celata dietro la foglia di fico della controfirma. E tale non è nemmeno la nomina del governo, allorché non si limiti alla mera registrazione meccanica del risultato elettorale – caso questo di scuola. È del resto significativo che la compassata dottrina britannica individui l'ultimo esercizio della prerogativa regia, tutta politica, nella nomina del governo di coalizione di Ramsay MacDonald in piena crisi del 1929 da parte di Giorgio V, demiurgo e non mero notaio del ministero

di emergenza. È il turno del potere neutro o moderatore, oggi avallato ufficialmente nei suoi tratti tipici (riservatezza inclusa) dalla Corte costituzionale: esso può estrinsecarsi a seconda di casi in una missione di garanzia pura o in un ruolo di arbitraggio ben più politico. Difficilmente potrebbe essere diversamente per una prerogativa immaginata da Necker\Constant quando regnavano i molto attivi Giorgio III e Luigi XVIII. Infine il *domaine partagé* nella politica europea, internazionale e di difesa: tutti campi che esigono una continuità semplicemente incompatibile con la benché minima cesura decisionale. Ritengo pertanto che il sacrificio del ruolo del Presidente-garante sia molto meno significativo di quello che abitualmente si è indotti a pensare. Rovesciando il ragionamento, si potrebbe anzi sostenere che l'elezione diretta del Presidente rimedierebbe all'anomalia teorica di un esercizio di potere politico senza responsabilità, tale essendo ovviamente anche quella conferita dal voto popolare.

Semmai è doveroso interrogarsi sull'adeguatezza di altri contrappesi. Passiamoli in rassegna: la Corte costituzionale, la magistratura, le Regioni sono già presidi molto forti (di una forza impensabile in Francia!). Manca all'appello il rafforzamento del Parlamento, che però è compatibile con l'ipotesi di un bicameralismo differenziato nel quale una sola Camera voti la fiducia, mentre l'altra amplifichi a livello nazionale la voce degli interessi territoriali. Senza dimenticare l'effetto di possente legittimazione che conferirebbe alla Camera dei deputati un sistema elettorale adeguato, annoverando tra questi quello uninominale a doppio turno. Infine, l'inserimento in Costituzione di una norma sui conflitti di interesse.

Necessario ma non sufficiente. All'appello manca proprio quella democrazia diretta vista come contrappeso e non come riedizione di esperimenti di radicalismo settecentesco, tanto poco praticabili oggi di quanto non lo fossero allora. Hamilton riconciliato con Paine; Sieyès con Condorcet? Oggi è plausibile a condizione di ripensare gli istituti di democrazia diretta più come ingranaggi istituzionali che come estensione di diritti; in modo da fugare l'equivoco di una utopia 2.0, radicando invece una pratica di *checks and balance* collocata in fase ascendente oltre che discendente. Circa la scelta degli istituti da introdurre o valorizzare, il dibattito deve essere aperto senza preclusioni preconcrete, poiché nulla toglie ai partiti politici la concorrenza di canali alternativi alla rappresentanza. Semmai anzi li spinge a rendersi più competitivi.

Basta tutto questo a assicurare chi dietro il semipresidenzialismo intravede spettri peronisti e populistici? Forse no, ma gioverebbe ricordare che la Francia,

gravata da pesantissime ipoteche storiche come quella bonapartista, boulangista e petainista, da tempo immemorabile vive senza complessi il suo semipresidenzialismo, e non certo per la superiore virtù repubblicana dei suoi cittadini. L'illusione sulla forza integratrice della *République* ha lasciato il posto a una disaffezione e a una conflittualità sociale che nulla hanno da invidiare al *deficit* civico italiano. Piuttosto il semipresidenzialismo ha conquistato sul campo il suo credito grazie all'esistenza di una meccanica costituzionale efficiente, ancorché assai meno sofisticata di quella che offrirebbe – già oggi – il retaggio costituzionale italiano.

Il semipresidenzialismo “come forza tranquilla”: è lo slogan che mi sento di prendere in prestito da quel Francois Mitterrand che l'aveva definito qualche anno prima “un colpo di stato permanente”. Non è mai troppo tardi per ricredersi!

Anna Moscarini

Chiarissimi Professori, affido allo scritto un intervento che riprenderei molto brevemente nella prossima riunione per evitare di sottrarre tempo alla discussione ed agli approfondimenti necessari sulle diverse ipotesi di razionalizzazione della forma di governo, già emerse nella discussione di lunedì 8 luglio.

Quale *incipit* del mio intervento sembra doveroso un ringraziamento ed un riconoscimento al Ministro Quagliariello ed all'intero Ministero 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 immediatamente evidente non solo dal tono del confronto svoltosi nella seduta dell'8 luglio, tono di contrapposizione vivace ma anche di individuazione di molti punti di convergenza, e 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, sembra davvero non abbia trovato alcun sostegno.

Dunque, il primo risultato che emerge è la consapevolezza della necessità di un cambiamento, aggiungerei anche incisivo e significativo, del testo della Costituzione, alla luce non solo del superamento delle ragioni storiche che bloccarono la discussione in Assemblea Costituente, portando ad una non scelta, ma anche delle ragioni cd. di contesto (crisi economica, uniformità ai Paesi UE, etc.), già autorevolmente ricordate.

Premetto che non ho avuto alcuna immediata preferenza per l'una o per l'altra soluzione prospettata nella discussione, cancellierato tedesco e semi-presidenzialismo francese, condividendo intimamente la struttura della forma di governo inglese, che in Assemblea Costituente fu prospettata ma non scelta e che nella discussione sembra sia stata evocata di rado, forse da Barbera in un *obiter* quando ha fatto riferimento al semi-presidenzialismo o al premierato inglese come due forme alternative di una riforma comunque necessaria.

Comprendo, 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 accompagnato dalla consapevolezza della profonda diversità del contesto italiano.

Ragioni che però, complessivamente non sono tali da escludere di guardare al modello inglese come alla forma più matura di premierato, o di premier-ship, e dunque come ad una forma efficiente del sistema parlamentare.

Più importante della soluzione sembra, tuttavia, a chi scrive la condivisione relativa alla necessità assoluta di un cambiamento e di una razionalizzazione della disciplina costituzionale, che sia dettagliata e vincolante.

Il primo auspicio è che il Parlamento non perda l'occasione, questa volta, di un cambiamento che ha davvero il sapore di un'ultima chiamata, di fronte alla crisi economica e sociale del Paese.

Il primo dato che occorre considerare, tanto autorevolmente illustrato, è la crisi dei partiti, che porta inevitabilmente a rendere residuale, ancorché a non escludere ovviamente, il loro ruolo nella disciplina costituzionale della forma di governo.

È logico che i partiti costituiscano parte integrante della forma di governo ma non a scapito della struttura e del procedimento costituzionale che devono risultare chiaramente e con un elevato grado di dettaglio dalla Costituzione, a prescindere dal sistema dei partiti, dal loro numero, dalla loro dimensione, variabili in Italia estremamente volatili.

Sui partiti la riflessione non può discostarsi molto, a costo di cadere nel qualunquismo, da quella del cittadino comune: la loro crisi è irreversibile, e la loro responsabilità elevatissima, è inutile nasconderselo. Responsabilità elevatissima nel non aver trovato alcuna soluzione percorribile nel cambiamento della legge elettorale e per avere, allo stesso tempo, scaricato, esclusivamente, la responsabilità del cambiamento sulla stessa legge elettorale.

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 ci sarebbe mai stata senza l'iniziativa dei cittadini e la modifica del 2005, inefficiente, a bassissimo rendimento, antidemocratica, apertamente non piace a nessuno ma segretamente non deve poi così tanto dispiacere i partiti maggiori che non sono riusciti o non hanno voluto modificarla.

Credo che la responsabilità dei partiti, oltre che di struttura, sia fondamentalmente morale e che in una chiamata in responsabilità, nessuno possa tenersi fuori.

È immorale non aver realizzato riforme tanto necessarie, tanto studiate e tanto urgenti. È immorale ed è proprio dei nostri *mores*, una specificità tutta italiana, il non fare, o il far finta di fare perché nulla cambi sostanzialmente.

Ha ragione Zanon nel dire che i partiti sono delegittimati, aggiungerei che, quali che siano le cause della delegittimazione, tanto più è necessario affidarsi ad una disciplina costituzionale vincolante.

È vero che il problema più grave in questa fase storica è la crisi della decisione e del comando politico ma, in risposta a Dogliani, direi sì, mettiamo i partiti il più possibile su un binario morto, perché è lì che meritano di essere posti, in questo momento e rendiamo le scelte il più possibili neutrali ed indipendenti dai partiti.

Ciò premesso, è mio parere che il lavoro della Commissione possa delineare le due prospettive di riforma, con le loro implicazioni tecniche, e non scegliere tra l'uno e l'altro modello, scelta rimessa alla responsabilità del Parlamento.

La prospettazione delle diverse ipotesi, formulata dal Ministro, non esclude naturalmente la necessità di una posizione chiara di una prevalente e di una di minoranza.

Venendo allo schema proposto dal Ministro, la scelta che a me pare preferibile è quella della razionalizzazione del parlamentarismo, con elezione diretta del *Premier*, potere di nomina e revoca dei Ministri, potere di scioglimento anticipato della Camera politica in capo al *Premier*, rapporto di fiducia con la sola Camera politica, ruolo di garanzia affidato al Presidente della Repubblica, potere del Governo di fissare l'agenda dei lavori parlamentari, ruolo costituzionale delle opposizioni come attore principale della funzione di garanzia e di controllo e come “governo potenziale in attesa”, con quote di tempi e di argomento di lavoro in assemblea.

La regola elettorale, parte indefettibile della forma di governo, dovrebbe essere maggioritaria con collegi uninominali

Quindi, un sistema che consenta di rafforzare il ruolo del Governo ma che allo stesso tempo garantisca anche un apprezzamento dei poteri del Parlamento, ora delegittimato e sostanzialmente svuotato della sua funzione primaria, di produzione normativa.

Quale ipotesi subordinata, rispetto alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare e comunque migliore del conservare l'attuale indetermi-

natezza ed assenza di vincoli propria della nostra Costituzione, è l'introduzione del sistema semi-presidenziale di tipo francese, con doppio turno di collegio, auspicabilmente contestuale all'elezione del Parlamento, per ridurre le ipotesi di coabitazione.

Non è il caso di tornare sulle ragioni che fanno guardare alla Francia come ad un sistema democratico in cui il rischio del colpo di Stato permanente, quale incarnato dalla scelta semi-presidenzialista, è certamente declinato, come dimostra l'esperienza di Mitterand, ricordata da Pinelli.

Restano le perplessità, è inutile negarle, relative ad un Presidente politicamente irresponsabile, capo dell'esecutivo e che perde necessariamente le funzioni di arbitro imparziale.

Allo stesso tempo la formula *demi* consente di avere 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 elettiva, una riduzione dei poteri 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 anche al fine di 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.

Senza pregiudizi ma anzi confidando, con Sartori, che il passaggio dai sistemi parlamentari a quelli misti è tutt'altro che inefficiente, anche nella prima fase di rendimento.

Marco Olivetti

Sul tema della forma di governo italiana, sulle sue disfunzioni e sugli eventuali rimedi da ipotizzare, vorrei proporre quattro spunti di riflessione.

Il primo è che mi è sempre sembrata poco adeguata la ricostruzione delle vie possibili per la riforma delle istituzioni in Italia che contrapponeva rigidamente la democrazia maggioritaria a quella proporzionalistica ed assembleare o, per riprendere la formula di Duverger cara a molti colleghi seduti attorno a questo tavolo, quella che contrapponeva democrazia immediata e democrazia mediata. Mi è sempre sembrato che la via del regime parlamentare razionalizzato (di tipo tedesco, spagnolo o svedese) fosse intermedia fra il parlamentarismo di tipo assembleare, o il multipartitismo estremo di cui ragionava Leopoldo Elia, e le esperienze che sono correntemente ricondotte al modello della c.d. “democrazia maggioritaria”, 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, che a mio avviso non sono riconducibili a tale forma di governo (mi riferisco al sistema praticato sotto la V Repubblica francese). Credo che il nostro tentativo di cercare di correggere le regole sulla forma di governo italiana debba muoversi fra le diverse varianti di regime parlamentare razionalizzato.

In secondo luogo non condivido le ricostruzioni che, analizzando le principali democrazie rappresentative consolidate, vedono nell'Italia una eccezione in termini di rendimento e di stabilità delle istituzioni politiche e la riconducono senz'altro al tipo di forma di governo previsto dalla Costituzione del 1947. Che l'attuale assetto delle istituzioni politiche italiane presenti vari profili di disfunzionalità mi pare un dato oggettivo: e nelle prime riunioni di questa Commissione abbiamo messo in evidenza la disfunzionalità di maggior rilievo, quella rappresentata dal bicameralismo perfetto. Tuttavia mi pare inesatto che il regime parlamentare costituisca una eccezione in prospettiva comparata, almeno in Europa. Se guardiamo ai 28 Stati membri dell'UE, più che una *exception italienne*, si deve ravvisare una *exception française*, che ci viene spesso ricordata, sulla forma di governo, dai colleghi costituzionalisti d'Oltralpe: dei 28 Stati membri dell'Unione, solo quattro – Francia, Cipro, Lituania e Romania – sono attualmente rappresentati nel Consiglio europeo dal Presidente della Repubblica. A parte il caso francese, si può notare che Cipro è l'unica repubblica presidenziale “pura” nell'Europa a 28 e che solo in Lituania (da pochi giorni presidente di turno) la

rappresentanza europea è stata stabilmente assegnata al Capo dello Stato, mentre in Romania, la questione della rappresentanza nel Consiglio europeo è stata risolta lo scorso anno dalla Corte costituzionale a favore del Presidente²⁷ ma la questione è rimasta controversa, mentre occorrerà ora capire come si comporterà la Croazia (entrata nell'Unione il 1 luglio 2013). Tuttavia resta fermo che 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 Ceca²⁸, Slovacchia, Polonia, Bulgaria, Portogallo, Austria, Irlanda, Finlandia). Dunque i semipresidenzialismi europei sono per lo più “apparenti” (come già notava Maurice Duverger a proposito di alcuni di essi) e si tratta in realtà di regimi parlamentari nei quali il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, ma nei quali la “presidenzializzazione della politica” ha operato a vantaggio del Primo Ministro, espressione e *leader* della maggioranza parlamentare. Ecco di nuovo che la regola in Europa è rappresentata dal regime parlamentare razionalizzato, mentre è l'originale sistema di governo della V Repubblica francese a costituire la vera eccezione.

Al sistema di governo francese, che continuerò a chiamare per comodità “semipresidenziale”, ma solo alla condizione di ricordarne la differenza assai profonda con quasi tutti gli altri sistemi di governo europei che pur presentano le caratteristiche strutturali indicate da Duverger per la definizione di questo “tipo”, mi pare si possano rivolgere varie critiche.

Preliminarmente desidero osservare che non mi pare accettabile la più radicale fra le critiche al semipresidenzialismo francese: quella che lo considera una anomalia dal punto di vista del principio democratico. Questa tesi mi pare francamente estremista ed essa fa il paio con quella – di segno opposto – che ritiene che il sistema di governo francese sia “più democratico” di quello italiano, in quanto gli elettori francesi, a differenza degli italiani, eleggono, oltre al Parlamento, anche il Presidente della Repubblica. Mi pare che con questo

²⁷ Si v. *Le Monde*, 5 luglio 2012, p. 7.

²⁸ La Repubblica Ceca è l'ultimo fra i Paesi dell'Unione europea ad aver introdotto – nel 2012 – l'elezione diretta del presidente della Repubblica, mantenendo inalterato il quadro parlamentare della forma di governo. La nuova disciplina è stata applicata per la prima volta nel 2013.

tipo di argomenti ideologici si vada poco lontano (o forse troppo, ma su un piano diverso da quello dell'analisi delle istituzioni, che a me interessa).

Varie sono invece le obiezioni di funzionalità che è possibile rivolgere al sistema di governo francese.

- a) In primo luogo, se prendiamo sul serio un tema che è stato spesso richiamato nelle precedenti riunioni di questa Commissione – quello della semplificazione istituzionale – mi pare che il sistema francese non semplifichi, ma complichì la dinamica istituzionale. 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, non molto diversi dai due mesi che sono stati necessari in Italia fra il 24 marzo ed il 28 aprile per formare l'attuale Governo dopo le elezioni. Ciò comporta una inevitabile crescita dell'astensionismo, soprattutto nel secondo turno delle elezioni legislative. Inoltre questo sistema dell'abbinamento delle elezioni presidenziali e legislative è stato sinora sperimentato in Francia solo tre volte (2002, 2007 e 2012): è vero che in tutti e tre i casi ora indicati esso ha prodotto un Presidente con una maggioranza di governo, ma si tratta ancora di un sistema in via di consolidamento²⁹, in cui questo esito non è affatto assicurato.
- b) 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). Una situazione di equilibrio si ritrova solo nei periodi di coabitazione³⁰, quando il sistema prende a funzionare come un regime parlamentare razionalizzato: ma si tratta di un assetto considerato in Francia poco desiderabile e forse anche improbabile (anche se non impossibile) dopo l'inversione del calendario elettorale dal 2002 in poi.

²⁹ Oltretutto quello del 2002 è un precedente molto anomalo, dato il ballottaggio presidenziale fra il Presidente Jacques Chirac e il leader dell'estrema destra Jean-Marie Le Pen. Tuttavia il sorprendente risultato del primo turno delle elezioni presidenziali del 21 aprile 2002 richiama l'attenzione sulla singolarità del primo turno delle elezioni presidenziali nel sistema francese: tale appuntamento elettorale ha assunto negli ultimi decenni, il ruolo di momento identitario del sistema politico d'Oltralpe, al quale tutte le forze politiche partecipano non tanto nella speranza di avere accesso al secondo turno (e quindi di veder eletto il loro candidato), quanto in ragione dell'esigenza di "esserci" e di contarsi.

³⁰ Tale fenomeno, com'è noto, si è realizzato in tre occasioni: dal 1986 al 1988, dal 1993 al 1995 e dal 1997 al 2002.

- c) In terzo luogo, un aspetto particolarmente discutibile di questo sistema è la dissociazione fra potere e responsabilità: il potere principale, quello presidenziale, è del tutto sottratto ai comuni meccanismi della responsabilità politica³¹, mentre il Primo Ministro svolge il ruolo di “parafulmine”: almeno sino al 2007 è più volte accaduto che il Presidente della Repubblica abbia “cambiato” il Primo Ministro tentando di dare nuovo slancio ad una azione di governo che si era appannata. Il tutto al di fuori delle regole scritte nella Costituzione, che sembrerebbe fare del Primo Ministro il principale organo di indirizzo politico (si v. l’art. 20).
- d) In quarto luogo questo sistema, che apparentemente esibisce una forte capacità decisionale, genera un sovraccarico di attesa verso i poteri politici e d’altro canto finisce per espellere la protesta dalle istituzioni, che si manifesta in frequenti rivolte di piazza. In effetti, queste forme di “controdemocrazia” costituiscono per vari aspetti la polizza di assicurazione della democrazia francese: se la V Repubblica è senza dubbio un sistema democratico consolidato e pluralista, ciò si deve, a mio avviso, più alla società francese e ai suoi anticorpi, che al suo sistema istituzionale.

Ma al di là di tutto ciò, e ricordando che il sistema italiano presenta ormai un catalogo di vizi non certo inferiori a quello francese, il problema principale rispetto all’ipotesi di trapiantare in Italia il sistema semipresidenziale mi pare sia rappresentato dalla difficoltà di realizzare tale trapianto, che è stato in effetti più volte tentato, in vari Paesi, in Europa e fuori. Con una sintesi un po’ “brutale”, mi pare si possa dire che questo trapianto ha generato tre esiti diversi:

- 1) un assetto che si potrebbe forse definire superpresidenziale (in Russia ed in altri Paesi dell’ex-Urss, ma anche nell’Africa nera, ove i Presidenti-autocrati, soprattutto nei Paesi francofoni, apprezzano molto le virtù delle istituzioni della V Repubblica, che evidentemente si adattano bene al culto del “capo” che caratterizza molte società africane), che riproduce il predominio del Presidente della Repubblica francese sulle altre istituzioni, ma senza quei contrappesi istituzionali e – soprattutto – sociali, che operano potentemente in Francia.
- 2) 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.

³¹ ...salvo la rielezione, che però dal 2008 è esclusa dopo un secondo mandato consecutivo.

³² In particolare durante la presidenza di Lech Walesa (1990-95).

- 3) una situazione di conflittualità permanente fra il Presidente eletto a suffragio universale e il Governo (con la sua maggioranza parlamentare). Questo assetto – che è affiorato in alcune fasi anche in Polonia³² e in Portogallo³³ – è divenuto la regola in Romania sulla base della Costituzione del 1991. Questo caso deve essere ricordato in quanto la Romania è stato il Paese dell'Europa centro-orientale che si è applicato con maggior zelo nel tentativo di replicare in patria le istituzioni politiche francesi (supportato al riguardo da esperti di “trapianto” delle istituzioni gaulliane). Dapprima la Romania ha importato il sistema francese con l'abbinamento fra elezioni presidenziali ed elezioni legislative (ciò è accaduto dal 1991 al 2003, quando la Francia non aveva ancora introdotto tale sistema); poi, con la riforma costituzionale del 2003, la Costituzione romena ha diversificato la durata delle Camere (4 anni) e del mandato presidenziale (5 anni), adottando un sistema di differenziazione dei mandati simile (anche se non identico) a quello francese prima della riforma del quinquennato. Il risultato, comunque, è stato assai poco soddisfacente ed i conflitti fra Presidente e Governo si sono verificati già negli anni '90, sotto le presidenze di Iliescu (1989-1996 e 2000-2004) e di Constantinescu (1996-2000), si sono ulteriormente accentuati nell'ultimo decennio: l'attuale presidente, Traian Basescu (eletto nel 2004), 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 parlamentare³⁴. Certo, il caso romeno è in qualche modo estremo e il suo basso rendimento dipende anche da altri fattori, non solo istituzionali; ma non si può fare a meno di notare che la più consapevole fra le imitazioni della V Repubblica non pare abbia dato sinora buon esito.

Dunque il semipresidenzialismo, una volta sottratto al suo contesto francese, può essere, come il Terzo Stato di Sieyès, tutto o nulla. Una buona ragione per astenersi da importare un prodotto di cui non sono chiare le caratteristiche all'origine e ancor meno dopo il “trapianto”.

Se l'ipotesi di imitare il sistema francese presenta le difficoltà che ho appena accennato, è forse meglio lavorare ad una riforma del regime parlamentare. Detto con uno slogan: se proprio ci si vuole ispirare alla V Repubblica, occorre forse guardare non tanto alla sua anima “gaulliana” (ovvero presiden-

³³ In particolare durante le due presidenze di Ramalho Eanes (1976-1986).

³⁴ Nel secondo caso non è stato raggiunto il quorum di partecipazione previsto per la validità del referendum di revoca.

zialista), ma a quelle riconducibili a Michel Debré e agli ex Presidenti del Consiglio della IV Repubblica, che si ispiravano rispettivamente al sistema parlamentare britannico e all'idea di forme di razionalizzazione anche estrema del regime parlamentare (di cui, com'è noto, costituiscono esempio nella Costituzione francese del 1958 il voto bloccato di cui all'art. 44.3 e l'*engagement de responsabilité sur un texte* di cui all'art. 49.3).

In ogni caso, se l'obiettivo è quello di realizzare in Italia un "governo parlamentare del Primo Ministro", che sia in armonia con i migliori standards di funzionalità rilevabili nel contesto europeo, non ci si può nascondere 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 dei ministri, lungo alcune delle linee ipotizzate nel questionario predisposto dal Dipartimento per le riforme istituzionali e posto a base dei lavori di questa seduta;
- b) una riforma del Parlamento, anzitutto superando il bicameralismo perfetto (la vera "grande riforma" costituzionale non più rinviabile), rilegitimando in particolare la Camera eletta a suffragio universale con una profonda riforma elettorale e rendendola capace di deliberare in maniera efficiente, sulla base dell'idea che serva un governo forte e un Parlamento forte (questa mi pare la principale lezione da trarre dall'esperienza tedesca degli ultimi anni);
- 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.

Lasciando da parte molte delle questioni che sarebbe necessario trattare, vorrei limitarmi a due brevi osservazioni.

La prima concerne il ruolo del Presidente della Repubblica: su questo punto non riesco ad essere d'accordo con la posizione dei colleghi che ritengono che la prassi della Presidenza italiana (e in particolare dell'attuale presidenza, soprattutto nel corso dell'ultima crisi) sia del tutto armonica con la logica del regime parlamentare: quest'ultima (almeno se ci riferiamo al regime parlamentare contemporaneo, che è normalmente monista), richiede infatti, a mio avviso, che al Capo dello Stato (Presidente o monarca) sia il più possibile sottratta la possibilità di determinare o co-determinare l'indirizzo politico, sia in generale (ad es. con la scelta della coalizione di governo), sia su temi specifici. Il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella formazione

dell'attuale Esecutivo³⁵ e su vicende specifiche (dal “caso Englaro” alla guerra di Libia, fino a vicende recentissime, come la “gestione” del rientro dei marò in India e le prese di posizione del Consiglio supremo di difesa – un organo che andrebbe a mio avviso soppresso nel quadro della razionalizzazione del regime parlamentare italiano in direzione primo-ministeriale – sulla questione dell'acquisto degli aerei F-35) mi pare poco compatibile con un regime parlamentare classico e col suo archetipo inglese. E devo dire che l'obiezione dei colleghi i quali ritengono che un ruolo simile – per quanto determinato in buona parte dalla situazione di crisi delle istituzioni – necessiti di una legittimazione democratica diversa da quella fornita dall'attuale sistema di elezione non mi sembra del tutto infondata, anche se talvolta mi pare un modo un po' obliquo per sostenere la tesi semipresidenziale.

La seconda osservazione concerne la mozione di sfiducia costruttiva. È certo vero che essa è stata utilizzata solo di rado nei Paesi in cui è prevista (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. Tuttavia in queste esperienze la mozione di sfiducia costruttiva ha svolto la funzione che da essa ci si attendeva: quella di dissuadere le crisi di governo, per la difficoltà di formare coalizioni “positive” fra forze estreme tra loro incompatibili. Ed era stata proprio questa la ragione che aveva indotto ad ipotizzarla ai tempi di Weimar (e poi a introdurla nella Legge fondamentale di Bonn).

³⁵ ...e ancor prima in occasione della formazione del governo Monti, che però si può forse ricondurre ad una particolare situazione di emergenza economica, che avrebbe legittimato un ruolo eccezionale del Presidente della Repubblica come “motore di riserva”. Ma il ricorso continuo al motore di riserva rischia di mutarne la natura, trasformandolo in motore principale ed alterando così la logica del regime parlamentare (anche alla luce del principio democratico di cui all'art. 1 Cost.).

Valerio Onida

Ha ragione Angelo Panebianco quando premette che sul tema della forma di governo le posizioni sono troppo divaricate per poter immaginare una convergenza o un cambiamento di impostazione da parte di qualcuno.

Per questa ragione, posto che le discussioni nelle riunioni della Commissione del 8 e del 15 luglio non potranno certo consentire una illustrazione argomentata delle diverse posizioni da parte di ciascuno di noi, è bene affidare ad un sintetico scritto alcune tesi di fondo, lasciando poi che nelle discussioni si articolino alcuni degli aspetti applicativi delle diverse proposte. Ecco, di seguito, la sintesi delle mie tesi.

Sul piano metodologico, credo più utile muovere, anziché da impostazioni teoriche o da modellistiche costituzionali, da una realistica considerazione delle caratteristiche del nostro sistema sociale e politico e dai difetti maggiori propri dei processi decisionali politici nel nostro Paese, valutando se e quanto le proposte di riforme costituzionali appaiano idonee a contrastarli. Del resto, salta agli occhi il fatto che gli altri sistemi costituzionali che si citano come meglio funzionanti del nostro rispondano ai più diversi “modelli”: Stati unitari centralizzati (Francia) e Stati federali (Germania), regimi parlamentari “classici” (Gran Bretagna), o più o meno “razionalizzati” (Germania, Spagna), monarchici e repubblicani, regimi semi-presidenziali con forti possibilità di divisione dei poteri di governo fra diversi schieramenti politici (Francia ante-riforma del 2008, con frequenti casi di coabitazione), o semi-presidenziali con tendenziale assimilazione al sistema parlamentare classico ma guidati da un Presidente direttamente eletto e capo effettivo della maggioranza parlamentare (Francia attuale, almeno come tendenza).

Nel merito: l'Italia di oggi non soffre di una debolezza istituzionale dell'organo Governo, ma dell'assenza di maggioranze coese e che si formino su prospettive e programmi, anziché sul seguito personale di singoli *leaders*, e quindi reggano al tempo e all'usura del quotidiano. Abbiamo partiti, schieramenti e maggioranze capacissimi di rastrellare consenso elettorale, molto meno di imprimere indirizzi coerenti ed efficaci all'attività di governo.

Dal punto di vista istituzionale il nostro Esecutivo presunto “debole” non solo controlla integralmente l'amministrazione (almeno in teoria: in pratica bisogna vedere come operano le amministrazioni, dove si annidano poteri di resistenza e di veto; ma questo non attiene al sistema costituzionale bensì

a quello amministrativo), ma inoltre di fatto determina quasi per intero la legislazione attraverso l'iniziativa legislativa, l'amplissimo ricorso alla delega legislativa, l'uso e l'abuso della decretazione d'urgenza, il ricorso frequente alla questione di fiducia (come strumento del Governo per compattare la propria maggioranza più che per battere ipotetici ostruzionismi delle opposizioni), l'uso e l'abuso dei poteri di ordinanza *extra ordinem*. Quanto ai poteri del Governo sull'ordine del giorno delle Camere, essi non sono affatto minimi, e comunque basterebbero modeste riforme dei regolamenti parlamentari (non della Costituzione) per renderli pienamente adeguati alle esigenze di un processo decisionale spedito (si vedano indicazioni nella relazione del gruppo di lavoro nominato dal Presidente Napolitano), tanto più una volta che si sia superato il bicameralismo paritario.

Stando così le cose, in primo luogo emerge che il *punctum dolens* non sta nelle istituzioni costituzionali di governo (sempre migliorabili) e nella loro riforma, ma in altri "luoghi" ove si fa o si impedisce di fare politiche coerenti ed efficaci: i partiti, le coalizioni, l'amministrazione. Qualcuno probabilmente ci aggiungerebbe (a torto) la giustizia penale e quella costituzionale. Ma su questo bisogna essere chiari: qualunque sia la forma di governo occorre che i poteri di garanzia siano indipendenti. Anche le magistrature hanno i loro difetti, ma più sul terreno dell'efficienza nello svolgimento della loro funzione che su quello dell'invasione del campo dell'indirizzo politico; e comunque gli strumenti idonei per controllare le invasioni di campo non mancano (collegialità dei giudici, strumenti processuali di revisione delle decisioni, conflitti di attribuzioni).

L'elemento innovativo che si vorrebbe introdurre da parte dei sostenitori delle tesi presidenzialistiche non attiene al rapporto fra esecutivo e legislativo, fra Parlamento e Governo (il sistema parlamentare è di per sé ispirato alla massima "omogeneità" fra esecutivo di maggioranza e legislativo ove la maggioranza opera), ma è costituito dalla designazione elettorale del "capo" della maggioranza e dall'attribuzione ad esso per tale via di tutti i poteri sostanziali di determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza: così portando a compimento e alle estreme conseguenze la tendenza al leaderismo e al personalismo che già caratterizza (per molte ragioni, generali e specificamente italiane) il nostro sistema.

L'effetto più immediato (e dirompente) di tale innovazione sarebbe il venir meno della figura di coordinamento e di garanzia costituita da un Presidente della Repubblica privo di poteri diretti di governo ma capace di influenzare i processi politici, dalla sua posizione *super partes* di "rappresentante dell'unità

nazionale” (“magistrato di persuasione e di influenza”); capace inoltre di costituire un soggetto di raccordo, nel rispetto della reciproca autonomia, fra poteri “politici” e poteri di garanzia (presidenza del CSM, nomina di un terzo dei giudici costituzionali.). Ruolo, questo, che per definizione non potrebbe mai essere svolto da un Presidente eletto direttamente, come tale inevitabilmente espressione e capo della maggioranza (forse De Gaulle ci credeva, ma l’evoluzione della Quinta Repubblica francese lo ha smentito). Quest’ultimo poi disporrebbe in sostanza anche dell’arma dello scioglimento della Camera, con due possibili effetti alternativi: se il Presidente eletto sciogliesse la Camera e rimanesse in carica, si aprirebbe, in caso di sua sconfitta, una prospettiva di coabitazione (contraria allo schema generale della forma di governo semipresidenziale nella versione oggi in voga); se invece elezione della Camera ed elezione del Presidente fossero necessariamente contestuali (*simul stabunt simul cadent*, come nelle Regioni) il Presidente disporrebbe da solo della scelta sul momento (più favorevole a sé e alla propria maggioranza) per indire le elezioni, senza alcun controllo esterno (che era un difetto non piccolo anche del sistema inglese del Primo Ministro).

L’effetto dunque sarebbe la definitiva affermazione dell’idea che il processo politico non può e non deve essere altro che scontro fra (due?) partiti o blocchi, tenuti insieme da un “capo”, dove il vincente “prende tutto” e governa da solo (in Parlamento le opposizioni avrebbero solo un ruolo di “tribuna”); ogni processo politico sarebbe definito esclusivamente nella logica della maggioranza che decide da sola e dell’opposizione che è “contro”. Ipotesi di collaborazione o mediazione fra diversi partiti o schieramenti, ovvero di “grandi coalizioni”, magari più idonee a reggere il paese in momenti di particolare difficoltà, sarebbero rese di fatto impossibili. Questo avverrebbe, è bene ricordarlo, nel paese dei guelfi e dei ghibellini, dove la civiltà del confronto e anche della mediazione costruttiva (e non del *do ut des*) non fa parte del DNA nazionale.

L’effetto ulteriore sarebbe quello di rafforzare la tendenza già in atto a costituire in sede elettorale maggioranze più forti possibile, per vincere le elezioni, includendo e valorizzando le ali estreme e più radicali. Questo in una fase storica in cui in tutti i paesi europei (persino in Gran Bretagna) compaiono e si rafforzano, a sinistra e a destra, forze politiche radicali, spesso con venature razzistiche, che tendono a superare o a condizionare la tradizionale dialettica fra destra moderata e sinistra moderata.

Da queste considerazioni discende pianamente la preferenza per il sistema parlamentare: che non è affatto caratterizzato necessariamente da governi de-

boli e da uno strapotere delle assemblee lasciate a se stesse, ma anzi incorpora nel suo principio costitutivo l'idea che la maggioranza che siede in Parlamento, e che si forma tendenzialmente come espressione di una maggioranza dell'elettorato, esprime anche l'Esecutivo, il quale agisce da "comitato direttivo" e non solo "comitato esecutivo" della maggioranza medesima. Un sistema molto più flessibile, compatibile sia con situazioni in cui le elezioni esprimono chiaramente una maggioranza compatta, sia con situazioni meno nette, in cui le maggioranze possono emergere in un quadro non necessariamente bipolare o bipartitico, sulla base di reali affinità di vedute e di interessi. Un sistema che insomma non tende a conformare a forza il quadro politico del Paese sul letto di Procuste di uno schema bipartitico coatto.

Naturalmente è auspicabile che vengano adottate tutte le misure possibili e ragionevoli di ulteriore "razionalizzazione" del sistema parlamentare (che è già in parte "razionalizzato", nonostante la vulgata, non del tutto esatta, della presunta mancata attuazione dell'ordine del giorno Perassi): da una disciplina dei poteri del Governo in Parlamento (con corsie preferenziali e tempi certi per il voto finale sulle proposte più importanti del Governo) a una più netta preminenza del Primo Ministro nel processo di formazione e nell'attività del Governo, all'esclusione della sfiducia non "costruttiva", alla previsione dello scioglimento della Camera in caso di assenza di una maggioranza che si esprima in positivo.

Gli argomenti che sorreggono la tesi semipresidenzialista sono essenzialmente riconducibili alla istanza della cosiddetta governabilità. Si ritiene cioè che nel sistema parlamentare non si riesca a dar vita a governi stabili e dall'indirizzo coerente, perché in Parlamento può non formarsi una maggioranza, oppure, se si forma, questa è continuamente minacciata dalle divisioni interne. Con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica si avrebbe invece un riferimento stabile (di legislatura) della maggioranza, che a questo punto si formerebbe, per effetto di "trascinamento" dalla maggioranza presidenziale, e sarebbe tenuta insieme dal Presidente. Inoltre, si dice, le istanze di unità che non riescono ad affermarsi in Parlamento per la frammentazione e i dissensi interni dei partiti, troverebbero espressione nel Presidente eletto.

Sono argomenti che sembrano trovare alimento nell'osservazione della realtà politico-parlamentare odierna, ma che in realtà manifestano, a mio giudizio, una posizione radicalmente "scettica" sulla politica e sui partiti, strumenti attraverso i quali i cittadini si associano per concorrere a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.).

In un regime parlamentare razionalizzato le istanze di unità trovano espressione in un Presidente della Repubblica non “governante”, stabile al di là della singola legislatura, e che, purquando eletto a maggioranza solo assoluta, è per ruolo e vocazione rappresentante dell’unità nazionale, non solo territoriale (art. 87, Cost. primo alinea). Il Governo invece si forma sulla base di una maggioranza parlamentare, a sua volta formata in base all’esito delle elezioni: esito che può consistere sia nella attribuzione della maggioranza ad un partito o a una coalizione preventiva, sia nella affermazione di un situazione più frammentata, in cui le maggioranze si formano per alleanze e coalizioni post-elettorali, fino alle “grandi coalizioni” formate da partiti decisamente avversari in sede elettorale, come quella che sorregge l’attuale Governo.

È evidente l’assai maggiore flessibilità di tale formula, specie in tempi di trasformazioni politiche e di crisi strutturali sul piano economico e sociale. Ma è anche evidente come la formula parlamentare consenta di conciliare istanze di unità nazionale e istanze di formazione e attuazione di indirizzi politici che si confrontano e si contendono la maggioranza.

La scelta (semi)presidenziale si fonda invece su una confessione di impotenza della politica, che non ritiene di essere capace di coagulare consenso su indirizzi di governo, e si affida alla capacità di attrazione di un nome e di un volto. Il risultato di governabilità (intesa come capacità di decisione coerente nei contenuti e nel tempo) può essere poi apparente e illusorio, se unico reale collante della maggioranza è la persona del Presidente eletto, poiché questi, a seconda dei casi, può condurre il paese in direzioni che la maggioranza di esso non vorrebbe, ovvero cambiare rotta e contenuti di governo a seconda del mutare della situazione politica e parlamentare (stabilità apparente: vedi i mutamenti di Primo Ministro nell’esperienza francese).

L’Esecutivo sarebbe fatalmente bicefalo: il vero vertice sarebbe probabilmente costituito dal Presidente della Repubblica eletto direttamente, ma la dinamica politica sarebbe condizionata anche dalla scelta del Primo Ministro, che potrebbe essere un suo seguace in un quadro sostanzialmente bipartitico, ma potrebbe anche essere, quando l’elezione presidenziale sia determinata dall’alleanza di più forze di ragguardevoli dimensioni (ciò che in Francia non è ancora accaduto), l’esponente di una forza diversa da quella del Presidente.

In più, si perderebbe irrimediabilmente il ruolo unificante e di equilibrio, tendenzialmente neutrale (non neutro, ma consapevole di dover tenere conto delle contrapposte ragioni delle parti in conflitto quando esercita i suoi poteri più significativi) tipico del Capo dello Stato in regime parlamentare, poiché

non può avere credibilità e quindi agire efficacemente come garante e coordinatore chi rappresenta e guida una delle parti in conflitto e proprio in questa qualità è stato designato.

Chi crede alla possibilità di un sistema che componga ed equilibri le ragioni delle parti con le esigenze di mediazione e di garanzia per tutti (maggioranza e minoranza), guarda al sistema parlamentare. Chi crede che in politica non esista altro che l'interesse di parte, e dunque la dinamica della politica non possa che essere quella della scelta radicale e alternativa ("o di qua o di là"), del diritto di chi ha la maggioranza di esercitare il potere senza troppe remore, della decisione come *primume* non come frutto di un processo anche dialettico, vede nella formula presidenziale il modello più rispondente alle esigenze del sistema.

Puntare sul presidenzialismo senza i reali contrappesi rappresentati nel sistema americano dal "governo diviso" comporta anche effetti negativi su altre istituzioni.

In primo luogo *sul Parlamento*: se non conta più nulla ai fini della formazione dell'indirizzo politico, e anche della sua attuazione, perché delegittimato dalla sua presunta e percepita minore rappresentatività rispetto al Presidente eletto, costretto in linea di principio ad avallare le proposte legislative di questi, a pena di essere accusato di tradimento della volontà popolare (espressa con l'elezione del Presidente) e sotto il ricatto dello scioglimento da questi liberamente deciso, il Parlamento perde definitivamente il suo rilievo istituzionale (*Un Parlement pour quoi faire?* è il titolo di un libro uscito anni fa in Francia); si riduce a tribuna di un spettacolo mediatico più o meno appassionante ma privo di significato sostanziale nel processo politico...

In secondo luogo sulle *istituzioni di garanzia*, dal giudiziario alla giustizia costituzionale. Se quel che conta è solo la decisione maggioritaria espressa con l'elezione diretta del Presidente, tendenzialmente le istituzioni di garanzia vengono viste come luoghi in cui si ripropone sotto altra veste la dialettica maggioranza-minoranza come cristallizzata nell'elezione presidenziale, e quindi le loro decisioni vengono viste o come allineamento alla volontà della maggioranza o come tradimento della volontà popolare e inciampo rispetto alla linearità del processo politico.

Infine la scelta del semipresidenzialismo *à l'italienne* rischia di avere un effetto negativo sull'assetto e sul ruolo dei partiti, riducendoli a semplici comitati elettorali per il sostegno di un candidato presidenziale, che con l'elezione del vertice dell'esecutivo perdono ogni funzione reale. Dalla degenerazione par-

titocratica, in cui i partiti diventano apparati di “occupazione” del potere, asservendo le istituzioni, si rischia di passare alla degenerazione opposta, in cui i partiti perdono ogni capacità di elaborazione di pensiero politico collettivo per divenire partiti personali.

Solo il formarsi, nel Paese e nel Parlamento, di proposte politiche e di maggioranze che su di esse convergono, nell’ambito di un sistema parlamentare, può assicurare che l’indirizzo politico e i processi decisionali si costituiscano bensì intorno a scelte coerenti, ma attraverso processi decisionali partecipati.

Ecco il brano di testo biblico che ho letto nella riunione del 15 luglio.

I libro di Samuele, 8, 1-20:

Quando fu vecchio, Samuele diede ai suoi figli il compito di amministrare la giustizia nel popolo d'Israele. (...) Ma non si comportavano come il padre: erano avidi di denaro, accettavano regali e pronunziavano sentenze ingiuste. Per questo i capi degli Israeliti si radunarono a Rama, presso Samuele, e gli dissero: “Tu ormai sei vecchio e i tuoi figli non seguono il tuo esempio. Scegli dunque un re che ci governi, come avviene presso gli altri popoli”.

La richiesta di essere governati da un re rattristò Samuele, che si rivolse al Signore. Il Signore gli rispose: “Ascolta pure la proposta che ti hanno fatto a nome di tutto il popolo. Non rifiutano te, rifiutano me; non vogliono più che sia io il loro re. (...) Tu, quindi, accetta la loro proposta, però avvisali molto chiaramente: devono sapere quali saranno, di fatto, i diritti del re che regnerà su di loro”.

Samuele riferì tutte le parole del Signore al popolo che gli aveva chiesto un re: “Questi – disse – saranno i diritti del re che regnerà su di voi: prenderà i vostri figli e li metterà alla guida dei suoi carri e dei suoi cavalli o ne farà guardie che precedono il suo carro a passo di corsa. Altri saranno messi a capo di unità militari di mille e di cinquanta soldati. Altri dovranno arare i suoi campi e mietere le sue messi oppure fabbricare armi e attrezzature per i suoi carri da guerra. Prenderà anche le vostre figlie come sue profumiere, cuoche e fornaie. Vi porterà via i campi, le vigne e gli uliveti migliori e li darà ai suoi uomini. Pretenderà la decima parte sui prodotti dei vostri campi e delle vostre vigne e li darà ai suoi funzionari e ministri. Sequestrerà i vostri schiavi e le vostre schiave, i vostri giovani più forti e anche i vostri asini e li farà lavorare per sé. Prenderà la decima parte delle vostre greggi e voi stessi

diventerete suoi schiavi. Un giorno, a causa del re che voi stessi avete domandato, invocherete aiuto, ma il Signore non vi ascolterà”.

Così parlò Samuele, ma il popolo non volle dargli retta. “No - esclamarono – noi vogliamo un re. Così saremo anche noi come tutti gli altri popoli: avremo un re che ci governerà, che uscirà alla testa dei nostri soldati e combatterà le nostre battaglie”.

Angelo Panebianco

Ho deciso, per una volta (ma prometto che sarà anche l'ultima), di non attenermi alla giusta raccomandazione di Augusto Barbera di evitare di fare circolare testi scritti prima della discussione. Lo faccio considerando che, sull'argomento forma di governo, ho idee radicate da tempo. Difficilmente la discussione potrebbe farlele modificare. D'altra parte, so per certo che anche altri amici e colleghi, membri della Commissione, hanno idee radicate (opposte alle mie) ed è alquanto improbabile che io riesca a convincerli della bontà delle mie argomentazioni.

Credo che sia motivo di grande soddisfazione per tutti quanti noi (per me lo è senz'altro) il fatto che sui temi che sono stati fin qui oggetto delle discussioni si siano registrate così forti convergenze, e solo qualche prevedibile e fisiologico dissenso, ma non certo di portata tale da togliere al nostro lavoro il valore che esso ha.

È ovviamente difficile, e dobbiamo realisticamente prenderne atto, che sulla questione forma di governo si possano realizzare convergenze generali altrettanto significative. Non resta allora che articolare nel modo più preciso possibile le differenti concezioni. Nella speranza di poter presentare al Parlamento una rosa (ma è auspicabile che si tratti di una rosa molto ristretta) di opzioni chiare e ben definite.

C'è un aspetto della ormai trentennale discussione sulla riforma costituzionale che mi ha sempre colpito: l'insistenza di molti (soprattutto costituzionalisti ma anche diversi politologi) sulla importanza dei "contrappesi" (al potere del governo). Apparentemente, si sta evocando uno dei più classici principi del costituzionalismo liberale nell'originaria variante anglosassone. Tuttavia, qualcosa di strano c'è. La stranezza consiste nel fatto che questo è uno dei pochi aspetti della complessa e assai sofisticata tradizione costituzionale anglosassone che ha trovato una così calorosa ospitalità nel dibattito italiano.

Lasciando da parte la lunga storia dei precedenti antichi, medievali e moderni, ossia le diverse varianti della dottrina del governo misto, si può dire che la metafora della "bilancia", cui è connessa la dottrina dei pesi e contrappesi, si afferma – diventando vulgata – fra gli scrittori di politica inglesi dopo la Gloriosa Rivoluzione del 1688-89, nel corso del settecento. Poco importa che le sue basi fossero in realtà fragili, che cioè nascesse da una interpretazione

dell'assetto politico-costituzionale britannico settecentesco che gli storici successivi hanno giudicato sbagliata. Importa il fatto che venne ripresa, fra gli altri, da Montesquieu, e si diffuse come interpretazione dominante del costituzionalismo britannico anche fuori dall'Inghilterra.

La dottrina venne poi utilizzata deliberatamente a Filadelfia. Il forte potere monocratico centrale, incarnato in un monarca eletto (il Presidente), invocato da Alexander Hamilton e da altri, doveva essere fronteggiato, per evitare abusi di potere, da poteri concorrenti e controbilancianti: il Congresso, la Corte Suprema, gli stati federati. Va ricordata inoltre l'interpretazione di Madison per il quale il gioco dei pesi e contrappesi non doveva solo servire a bilanciare il potere del Presidente. Doveva anche impedire che una fazione si affermasse a spese di tutte le altre imponendo una qualche forma di tirannia della maggioranza.

Per anticipare un punto che ci riguarda da vicino, è singolare un così insistito richiamo alla dottrina dei pesi e contrappesi in quegli stessi costituzionalisti italiani che hanno per tanto tempo difeso la cosiddetta centralità (che significa predominio) del Parlamento nel nostro sistema politico-costituzionale. Dal momento che la variante della dottrina della sovranità popolare, ispirata principalmente a Rousseau, da cui deriva l'idea della centralità del Parlamento, è quanto di più lontano ci sia dalla tradizione costituzionale anglosassone, sia nella versione britannica che in quella statunitense.

Da lì comunque deriva quell'assetto, così caratteristico degli Stati Uniti, fondato sul principio e sulla pratica del "governo separato", delle *separated institutions sharing powers*.

Qui non ci riguarda, naturalmente, la storia costituzionale americana con le sue evoluzioni e le sue oscillazioni (dal "governo del Congresso" post guerra civile alla "presidenza imperiale" di nixoniana memoria e oltre). Il caso americano ci interessa solo perché è a quella esperienza – ma troppo selettivamente, per lo più, senza considerare il sistema costituzionale di cui i meccanismi di *checks and balances* sono parte integrante – che di solito si ispirano coloro che ripropongono nel dibattito italiano il discorso sui contrappesi.

Quando si fa il viaggio di ritorno, dagli Stati Uniti all'Europa, le cose si complicano, e si confondono, parecchio. Soprattutto perché, dove non c'è "governo separato" (presidenzialismo), è problematico innestare meccanismi di pesi e contrappesi.

Sotto il profilo concettuale c'è sempre stata in Europa la tentazione, o il rischio (come uno dei miei maestri, Nicola Matteucci, non si stancava mai di ricordare) di sovrapporre e di confondere la dottrina della separazione dei poteri (chi fa le leggi, chi le attua, chi le applica al caso singolo) e la dottrina dei *checks and balances* (fra centri di potere in concorrenza). Non sono affatto la stessa cosa, come mostra, ad esempio, il fatto che, nella originaria formulazione di quest'ultima dottrina, il cosiddetto "potere giudiziario" non è contemplato come centro di potere controbilanciante, essendo quello dei giudici, dice Montesquieu, un "potere nullo".

Le cose non migliorano quando si passa ad osservare le pratiche costituzionali prevalenti in Europa.

Se guardiamo ai grandi Paesi europeo-occidentali comparabili all'Italia vediamo che il quadro complessivo non conforta la tesi secondo cui i sistemi costituzionali siano sempre fondati su forti meccanismi di pesi e contrappesi.

Ammesso (e non concesso) che l'Inghilterra settecentesca si reggesse davvero su un bilanciamento dei poteri (fra il sovrano, i Comuni e la Camera dei Lord), la democratizzazione ottocentesca modificò comunque la situazione. È il "segreto efficiente" di cui scrisse Bagehot. Il regime parlamentare britannico viene definito, correntemente, "governo del *Premier*". Niente contrappesi. Il capo del partito che vince le elezioni si prende tutto. Controlla il governo e, tramite, la sua maggioranza parlamentare, controlla anche il Parlamento, fatto salvo, naturalmente, il diritto di tribuna, e le connesse garanzie, di cui dispone l'opposizione. Chi va a cercare veri e propri contrappesi istituzionali nel sistema britannico non li troverà facilmente. I contrappesi sono soprattutto culturali: dipendono dalle tradizioni costituzionali e dalla cultura politica prevalente.

Di contrappesi se ne trovano ben pochi anche nella Francia della Quinta Repubblica. Se non c'è coabitazione (la riforma costituzionale del 2000, come sappiamo, ha reso molto più improbabile, anche se non impossibile, la coabitazione) il Presidente eletto assume il controllo del governo e, tramite la maggioranza, anche del parlamento. Fine dei giochi.

Nemmeno in Spagna si troveranno molti contrappesi. Il sistema di cancellierato, ispirato alla Legge fondamentale tedesca, assicura al governo una netta supremazia.

In tutti questi casi, inoltre, come ha ricordato Augusto Barbera in un recente saggio, sono i governi a plasmare (in Inghilterra lo fa direttamente e mate-

rialmente il governo) gli ordini dei lavori del Parlamento. In nessuno di questi Parlamenti si troverà qualcosa di simile ai poteri di cui godono i nostri Presidenti delle Camere né regolamenti parlamentari che prevedano potenti meccanismi consociativi mediante i quali l'opposizione possa condizionare l'operato delle maggioranze (come le nostre conferenze dei capi-gruppo).

Se si vogliono cercare contrappesi istituzionali di una qualche serietà bisogna andare in Germania. La Corte costituzionale, certo, ma soprattutto il federalismo, un federalismo vero e, quindi, almeno in una certa misura, controbilanciante rispetto a un Cancelliere cui la Legge fondamentale conferisce comunque amplissimi poteri.

Ciò detto, perché il discorso sui contrappesi ha avuto da noi così tanta fortuna? Quale ne è il significato autentico? Ovviamente, bisogna risalire alle decisioni dei Costituenti; alle ragioni della scelta di governi istituzionalmente deboli. Una scelta spiegabile se si tiene conto delle condizioni politiche dell'epoca. Fu la paura della guerra civile (molto probabile; come si sa, in caso di vittoria del Fronte popolare nelle elezioni del 1948 in un Paese che ricadeva al di qua della cortina di ferro), fu la comune convenienza, in una fase in cui c'era grande incertezza su chi avrebbe in seguito esercitato il potere, a limitare al massimo i poteri del Governo. Costruendo, e anzi moltiplicando, tutti i possibili contrappesi. Il bicameralismo simmetrico o paritetico, di cui abbiamo già discusso, è figlio (uno dei tanti figli) di quella logica. Costruirono i contrappesi ma si "dimenticarono" di costruire contemporaneamente i "pesi".

Un sistema costituzionale così profondamente squilibrato, variamente definito dai critici nel corso del tempo come "pseudo-parlamentarismo", "parlamentarismo assembleare", "parlamentarismo integrale", eccetera, sopravvisse perché la politica, a suo modo (e con tutte le patologie inevitabilmente connesse) surrogò per un lunghissimo periodo quelle gravi deficienze. C'era un partito dominante che teneva insieme il sistema. Meglio: c'era un partito dominante che, per molti versi, "era" il sistema.

Quando, nella seconda metà degli anni settanta e nei primi anni ottanta, il potere della Dc cominciò a logorarsi e cominciò anche, più in generale, la lunga crisi del sistema dei partiti, i difetti della Costituzione non poterono più essere celati. Dalla Commissione Bozzi a tutti i tentativi successivi, il tema di fondo è sempre stato lo stesso: come rimediare alle scelte (giustificate o meno che fossero a causa della congiuntura politica nazionale e internazionale di allora) dei Costituenti, come riequilibrare la Costituzione co-

struendo finalmente i “pesi”, ossia le condizioni per avere ciò che hanno tutti, nessuno escluso, gli altri grandi Paesi europei: governi democratici stabili e forti?

Sappiamo tutti che la richiesta di costruire le condizioni costituzionali che favoriscano la formazione di governi democratici forti è sempre stata bollata (e continua ad esserlo), dai difensori dell’impianto costituzionale vigente, come dettata da pulsioni o disegni autoritari.

L’accusa di autoritarismo va rispedita al mittente. Sfidando anche chi la lancia a dimostrare che Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna, siano tutti casi di pseudo-democrazie. Dal momento che quei Paesi hanno sistemi costituzionali fra loro assai diversi ma accomunati dal fatto di favorire la formazione di forti e stabili governi democratici.

Mettiamo da parte il caso britannico, nel quale il governo del *Premier* è il prodotto dell’incontro fra una tradizione costituzionale non riproducibile altrove e del sistema bipartitico (intendo normalmente bipartitico, salvo qualche parentesi, come l’attuale, di governi di coalizione). Spagna e Germania da un lato e la Francia della Quinta Repubblica dall’altro ci danno, mi sembra, le indicazioni da seguire se si vogliono creare le condizioni per la formazione di governi democratici forti. O la via del cancellierato o quella del semi-presidenzialismo francese. Un sistema di governo, quest’ultimo, che, ovviamente, va tenuto ben distinto dal presidenzialismo puro vigente negli Stati Uniti, oltre che in diversi Paesi latinoamericani.

Si noti, per cominciare, che tutto ciò che abbiamo detto in questa Commissione sulla necessità di riformare il bicameralismo simmetrico o il titolo quinto è coerente sia con l’ipotesi del cancellierato che con quella del semi-presidenzialismo. Perché entrambe le soluzioni esigono che si intervenga, lungo le linee su cui ha lavorato la Commissione, sia sull’impianto parlamentare che sui rapporti centro-periferia.

Pur non avendo nulla, in linea di principio, contro un sistema di cancellierato, penso che una soluzione di tipo francese sia la più adatta per le nostre esigenze. Per una semplice ragione: il cancellierato è un parlamentarismo razionalizzato (forse, chissà?, è il parlamentarismo che avremmo avuto se si fosse dato seguito all’ordine del giorno Perassi sui dispositivi costituzionali atti a impedire le degenerazioni assembleari). Poiché la storia pesa, credo che sarebbe facile, per i nemici della riforma, ove la scelta cadesse sul cancellierato, sabotarla dall’interno, annacquare la proposta, neutralizzarne le implicazioni, con un lavoro sotto traccia volto alla massima

preservazione possibile dei meccanismi vigenti. Si pensi inoltre al fatto che il cancellierato presuppone una drastica contrazione dei poteri del Presidente della Repubblica. Chi se la sentirebbe oggi, mantenendo il sistema parlamentare, di proporre, di fronte alla opinione pubblica, tale drastica contrazione?

Il passaggio al semi- presidenzialismo, creando una reale discontinuità rispetto al sistema vigente, sarebbe meno facilmente neutralizzabile dagli avversari della riforma. Va da sé che un tale cambiamento della forma di governo dovrebbe essere necessariamente accompagnato dal varo di una legge elettorale maggioritaria. Poiché è la combinazione di elezione diretta del Presidente e di sistema maggioritario (a doppio turno) utilizzato sia per l'elezione del Presidente che per quella dell'Assemblea nazionale (in quest'ultimo caso, con una alta soglia di sbarramento fra primo e secondo turno) a dare al sistema di governo francese stabilità e forza decisionale.

Quest'ultimo punto è cruciale. Soprattutto dopo la fine della guerra fredda le istituzioni francesi della Quinta Repubblica sono state imitate da altri Paesi. Non sempre l'esito è stato simile a quello che si è avuto in Francia. Se il sistema non è ben congegnato il rischio è che ci si ritrovi in un sistema parlamentare corredato dell'inutile appendice dell'elezione diretta del Presidente (il che porta verso l'Austria anziché verso la Francia), oppure con una diarchia di poteri (Presidente della Repubblica vs. Primo ministro) in instabile equilibrio fra loro. Ecco perché è così importante combinare elezione diretta del Presidente e sistema elettorale maggioritario (se a doppio turno, insisto, con una alta soglia di sbarramento fra un turno e l'altro) per la scelta dei deputati. La bipolarizzazione che il maggioritario favorisce fa sì che il Presidente eletto sia facilmente anche il *leader* del partito vincente. Questo esito dovrebbe essere reso ancora più probabile se si adotta la soluzione imposta dalla riforma francese del 2000: uguale durata delle cariche, elezione contestuale del Presidente e dell'Assemblea.

Aggiungo un'ultima ragione che mi fa ritenere il semi-presidenzialismo francese più adatto per l'Italia rispetto al cancellierato. Ha a che fare con la debolezza dei nostri partiti e del nostro sistema dei partiti. Il cancellierato tedesco funziona bene anche perché è sostenuto (è stato fin qui sostenuto) da forti e radicati partiti politici. I partiti italiani di oggi ricordano molto di più quelli francesi della Quarta Repubblica nel momento conclusivo di quella esperienza: sono, come i partiti francesi di allora, deboli e ampiamente delegittimati.

Ho accennato, senza specificare meglio, alla necessità di governi democratici stabili e forti. Ma che cosa è un governo forte? È un governo dotato di forte potere decisionale, capace, se è questo il suo mandato elettorale, di imporre innovazioni di *policy* vincendo le inevitabili resistenze.

Un modo utile per ragionare intorno alla maggiore o minore capacità dei governi di fare innovazioni di *policy* consiste nel classificare le diverse democrazie sulla base del numero dei veto *players*, i giocatori dotati di potere di veto. I veto *players* possono essere di varia natura: possono essere soggetti istituzionali oppure partiti, gruppi sub-partitici, gruppi di interesse, eccetera. L'assunto è che quanto maggiore è il numero dei veto *players* esistenti, tanto minore è la capacità dei governi di rispettare il mandato elettorale introducendo le innovazioni di *policy* promesse. Più alto è il numero dei veto *players* più resistenze ci sono e meno innovazione è possibile. Se si utilizza questa prospettiva si può distinguere fra i sistemi politici democratici che tendono all'immobilismo (o nei quali, quanto meno, l'innovazione è difficilissima) e quelli nei quali i governi hanno maggiore capacità di decisione e innovazione. Con risultati all'apparenza sorprendenti. Più spostati, su un ideale continuum, verso il polo dell'immobilismo (elevato numero di veto *players*) si incontrano sia i presidenzialismi puri sia i regimi parlamentari assembleari (Quarta Repubblica francese, Italia); più spostati verso il polo della capacità di innovazione (basso numero di veto *players*) si trovano i sistemi politici fondati sul governo del premier (Gran Bretagna), cancellierato (Spagna, Germania) e semi-presidenzialismo.

La ragione per cui l'Italia ha bisogno di innovazioni costituzionali che la aiutino a spostarsi lungo il *continuum* verso il polo di una maggiore capacità di innovazione è, credo, evidente: una domanda di governo che un sistema votato all'immobilismo non può soddisfare genera disaffezione e, in prospettiva, anche serie minacce alla democrazia. Per non parlare di un ambiente esterno che, nelle negoziazioni inter-governative (in Europa e non solo), mette ormai in grave posizione di svantaggio i Paesi che non possiedono governi stabili e autorevoli.

Né vale, mi sembra, l'obiezione che evoca un supposto "eccezionalismo" italiano e secondo la quale l'Italia è un Paese troppo diviso per permettersi di dare forza istituzionale ai governi. L'obiezione non regge. La Francia durante la Quarta Repubblica era un Paese altrettanto diviso. Per non parlare dell'esperienza spagnola (guerra civile e lunghissima dittatura) che ha preceduto il ritorno alla democrazia, o di quella tedesca.

Piero Calamandrei ricordò (inutilmente) ai suoi contemporanei che il fascismo si era affermato in Italia perché il sistema parlamentare che esso distrusse era diventato incapace di generare governi stabili e dotati di effettivo potere decisionale. Pare difficile negare l'attualità di quella lezione.

Lorenza Violini

Non sarebbe ragionevole avanzare ipotesi di revisione della Costituzione senza prima proporre una lettura dei malfunzionamenti della nostra forma di governo e senza così dare - implicitamente - un'indicazione degli obiettivi dell'azione riformatrice. A questo proposito, ritengo che la nostra forma di governo esibisca un (ormai) modesto rendimento democratico e sconti un'evidente instabilità dell'Esecutivo. Non ha, invece, per le ragioni che dirò appresso, problemi di *quantità*, bensì di *qualità* dei poteri governativi.

Il modesto *rendimento democratico* ha aspetti e radici molteplici.

V'è, anzitutto, la questione della debole legittimazione della rappresentanza: premio di maggioranza abnorme e liste bloccate mortificano le possibilità di scelta degli elettori e alimentano il sentimento di "non essere rappresentati".

Basso è anche il livello della responsività, almeno se con questo lemma s'intende anche la capacità del sistema istituzionale di essere ricettivo di *issues* poste dal basso e di soddisfare esigenze partecipative e identificative.

Elevata, invece, è la distanza che separa le istituzioni politiche dai cittadini. Qui, ovviamente, il problema è essenzialmente quello della crisi della mediazione partitica, ma non si deve sottovalutare l'apporto di altri attori del sistema, in particolare dei media, la cui azione ha alimentato (in molti casi consapevolmente) un sentimento antipolitico.

Quanto alla *stabilità*, si tratta di un problema antico, che - però - è stato sovente analizzato non correttamente.

La storia repubblicana anteriore alla svolta maggioritaria del 1992-1993 dimostra che gli Esecutivi hanno avuto vita breve non solo a causa di un difetto di meccanismi di stabilizzazione (sui quali tornerò più avanti), ma anche - e soprattutto - di un eccesso di conflittualità tra le forse politiche di maggioranza. È stata la contesa per la *leadership* del Governo, in particolare, che ha determinato il succedersi delle crisi. Questa contesa, per un lungo tratto, è stata tutta interna al partito di maggioranza relativa (tanto che la competizione per la carica di Presidente del Consiglio ne occultava spesso un'altra per la carica di segretario di quel partito), poi, verso la fine di quel periodo, si è sviluppata tra il partito di maggioranza relativa e i suoi alleati laici, che talora (è il caso del Partito socialista) aspiravano anche al rovescia-

mento della stessa formula politica che aveva retto il Paese per molti decenni.

Dopo la svolta del 1992-1993, l'instabilità non si deve più imputare alla competizione per la carica di Presidente del Consiglio, bensì alla disomogeneità delle coalizioni di governo e alle esigenze identitarie dei loro componenti: per dirla nel linguaggio del processo costituzionale, abbiamo avuto conflitti da menomazione, non da *vindicatio potestatis*. Conflitti potenti, però, che hanno condotto alla crisi anche Esecutivi usciti dalle urne con una maggioranza (apparentemente) solidissima.

Quanto ai *poteri del Governo*, solo un pre-giudizio ideologico potrebbe indurre a postulare una loro debolezza. Il Governo, infatti, è stato ed è detentore di poteri straordinariamente penetranti: la decretazione d'urgenza, la questione di fiducia e il sostanziale dominio della delegazione legislativa (dimostrato dall'apporto raramente incisivo che i pareri delle commissioni parlamentari competenti sono riuscite a dare) stanno ad attestare che il Governo ha avuto e ha gli strumenti per dominare il Parlamento, sino al punto di determinarne il sostanziale esautoramento. Il problema, però, sta proprio qui.

Anzitutto, se in un regime parlamentare il Governo può essere il comitato direttivo e non soltanto esecutivo del Parlamento, la sua funzione di direzione non può giungere sino al punto della mortificazione della rappresentanza: una mortificazione che - invece - abbiamo sovente registrato nelle ultime legislature. In secondo luogo, i poteri dei quali si è detto dovrebbero essere eccezionali, straordinari (la Costituzione lo dice espressamente almeno per la decretazione d'urgenza). Ordinariamente, invece, le prerogative dell'Esecutivo dovrebbero essere ben altre: protagonismo nella determinazione dell'ordine del giorno dei lavori parlamentari (il che, peraltro, sembra già essere assicurato); corsia privilegiata (se non addirittura tempi certi) per le iniziative legislative governative, etc. La *quantità* dei poteri del Governo, dunque, non è un problema. Lo è la loro *qualità*, visto che poteri straordinari sono esercitati in luogo di poteri (che dovrebbero essere) ordinari.

Se si convenisse sull'anamnesi e sulla diagnosi si potrebbe convenire - credo - anche sulla terapia. Certo, sul campo vi sono tre ipotesi radicalmente alternative, che sembrano precludere ogni forma d'intesa. Le chiamerò opzione zero (lasciare tutto così com'è), opzione uno (il semipresidenzialismo), opzione due (il parlamentarismo razionalizzato). Non sembrano essere attuali - nella discussione politica - altre ipotesi, pur astrattamente disponibili, come il presidenzialismo, il governo del *premier* (come nell'esperienza israeliana fra

il 1992 e il 2001) o la sostituzione dei meccanismi della rappresentanza con quelli della cosiddetta democrazia diretta, sicché in questa sede (che è caratterizzata dalla scientificità, ma anche dall'operatività) non è necessario occuparsene.

Ebbene: l'opzione zero e l'opzione uno si fondano su presupposti analitici che a mio avviso sono errati, sicché la comune esigenza di rimediare ai malfunzionamenti della nostra forma di governo potrebbe essere soddisfatta trovando un punto d'intesa sull'opzione due. Vediamo perché.

L'*opzione zero* muove dal presupposto che il malfunzionamento sia stato determinato da fattori politici e che le regole costituzionali non ne abbiano alcuna responsabilità. Che tali fattori politici vi siano stati - s'è visto - non sembra dubbio. Basta questo, però, per dire che le regole istituzionali siano innocenti? Non credo.

Anzitutto, l'esperienza della XV e della XVII Legislatura dimostra che la doppia fiducia parlamentare ha avuto straordinari effetti destabilizzanti e che le cose sarebbero andate assai diversamente se una sola delle due Camere fosse stata soggetto del rapporto fiduciario. La correzione del bicameralismo che i componenti di questa Commissione sembrano, in maggioranza, condividere costituisce già un apporto che non esito a definire fondamentale per la stabilizzazione dell'Esecutivo.

In secondo luogo, le distorsioni del parlamentarismo che sopra ho segnalato sono state determinate non solo dall'indisciplina delle maggioranze, ma anche dall'insufficienza di alcuni dei poteri del Governo in Parlamento che ho definito "ordinari". È essenziale, dunque, lavorare su queste carenze.

Infine, l'opzione zero non riesce a dimostrare l'ininfluenza della mancanza di meccanismi di stabilizzazione (come - per fare un esempio significativo - la sfiducia costruttiva). Sembra intuitivo - invece - che la libera disponibilità della crisi da parte di chi intende far cadere il Governo abbia un ruolo importante nella definizione delle strategie dei vari attori, poiché delimita un campo di lotta politica molto più vasto di quello che sarebbe aperto da regole istituzionali più costrittive.

L'*opzione uno* fa leva soprattutto su due argomenti: uno politico, l'altro istituzionale. Entrambi mi paiono infondati.

L'argomento politico è la debolezza dei partiti (al quale si connette quello dell'affievolimento della legittimazione dell'intero sistema politico-istituzionale). Partiti deboli debbono appoggiarsi - si dice - su un puntello istituzio-

nale perché il sistema stia in piedi, ma questo puntello non può essere il Parlamento, la cui composizione è partiticamente determinata. Di qui, dunque, l'aspirazione a sorreggere il sistema politico-istituzionale con un puntello extrapartitico, quale potrebbe essere un Presidente eletto direttamente dal popolo.

Anche in questo caso abbiamo un riconoscibile elemento di verità: la crisi dei partiti è evidente e le loro prestazioni di mediazione sono da tempo inadeguate. La conseguenza che si trae da questa corretta premessa, però, non convince.

Trascuriamo la questione teorica (che non può essere agitata in questa sede) dell'evidente nostalgia del dualismo delle forme di governo che è sottesa a questa proposta. Trascuriamo anche la pur assai delicata questione dell'esistenza di limiti assoluti alla revisione della Parte II della Costituzione, che appare evidentemente prematura e che si auspica di non doversi porre. Trascuriamo, infine, la questione del bizzarro funzionamento del semipresidenzialismo, che (lo dimostra il caso francese, che è quello di riferimento) oscilla tra iperpresidenzialismo e parlamentarismo a seconda che non vi sia o vi sia coabitazione (evenienza, questa, resa più difficile, ma tutt'altro che scongiurata dal quinquennato, come riconosce la stragrande maggioranza della dottrina d'Oltralpe) e concentriamoci su un aspetto più operativo. È illusorio pensare che (sebbene incrementi grandemente lo spazio di manovra del capo dello Stato) il semipresidenzialismo possa funzionare bene in assenza di partiti solidi e operativi. Nonostante la sua legittimazione diretta, il Presidente non può comunque prescindere dall'interlocuzione con i partiti e (come le analisi della Francia dimostrano bene) la sua saldezza dipende largamente dalla sua capacità - quantomeno - di non essere osteggiato dal partito o dai partiti di riferimento della sua maggioranza. La vicenda di De Gaulle (il *monarque républicain* del quale parlava già Michel Debré) costituisce (anche dal punto di vista degli effetti della sua azione modificativa del sistema dei partiti) un *unicum*, spiegabile per ragioni storiche molto note, e non può essere replicata a piacimento. Né si può trascurare il fatto che la posizione costituzionale del Presidente sia influenzata non solo dalle regole istituzionali, ma anche dal fatto che la Francia è una potenza nucleare e che la *mallette* con i codici del fuoco atomico è nelle mani del capo dello Stato, non in quelle del Primo Ministro.

L'argomento istituzionale è che le vicende della nostra presidenza della Repubblica dimostrerebbero che, ormai, vivremmo una sorta di presidenzialismo di fatto, sicché tanto varrebbe passare ad un semipresidenzialismo anche di diritto. La premessa, però, è errata.

Le ultime presidenze della Repubblica, soprattutto quella di Giorgio Napolitano, dimostrano esattamente il contrario di quanto l'opinione qui commentata immagina.

Certo, il Capo dello Stato è stato ed è protagonista delle vicende della forma di governo, che ha saldamente diretto. Ha potuto farlo, però, proprio perché *non* era stato legittimato da un voto popolare, bensì da un ampio accordo tra le forze politiche. Egli non si è posto come l'espressione di una parte (qual è, fatalmente, un Presidente eletto direttamente, oltretutto con poteri sostanziali di governo), bensì come l'interprete delle esigenze profonde del Paese, facendo leva sulla propria qualificazione di rappresentante dell'unità nazionale prima e più ancora che su quella di Capo dello Stato. Che la si critichi o la si condivida, l'azione del Presidente ha esibito un tratto addirittura 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 una delle parti della contesa politica. È proprio la carenza di legittimazione diretta che, in un Paese segnato da serie divisioni qual è il nostro, ha permesso al Presidente di agire come ha agito, sicché parlare di una torsione semipresidenziale della nostra forma di governo è - a mio avviso - un palese errore di dommatica costituzionale, prima ancora che di analisi politica.

Resta, a questo punto, l'*opzione due*. Essa tiene conto della struttura profonda del sistema politico italiano, articolato lungo *clevages* che nessuna regola istituzionale può colmare, tempera la conflittualità divisiva tra i partiti e la debolezza del nostro "spirito repubblicano" (essenziale, invece, per il buon funzionamento del semipresidenzialismo), fa valere appieno le risorse unificanti di una Presidenza della Repubblica (non di parte, ma) interprete delle esigenze condivise della comunità nazionale, risorse che perderemmo con il passaggio ad altra forma di governo. Nondimeno, per le ragioni viste in precedenza, non si accontenta del mantenimento dello *status quo* e reclama un incisivo, ma saggio, intervento riformatore.

Qui, le alternative sono molteplici e varrà la pena di avanzare qualche proposta operativa solo una volta che la nostra discussione avrà sufficientemente progredito. Mi limito, ora, ad osservare che:

- a) di questa opzione è parte costitutiva la riforma del bicameralismo. Nessuna razionalizzazione può andare a buon fine se non si taglia il nodo della doppia fiducia parlamentare;
- b) la forma di governo parlamentare razionalizzata ha bisogno di un saldo

sistema dei partiti tanto quanto ne ha bisogno il semipresidenzialismo. È essenziale, dunque, accompagnare la riforma costituzionale con una sapiente riforma del sistema elettorale;

- c) anche qui i margini di scelta sono molto ampi (nessun sistema elettorale può dare da solo la soluzione a problemi che sono politici, ma quella soluzione può essere favorita e impedita da una buona o da una cattiva legge elettorale). Sebbene vi siano opinioni contrarie, sono convinta che non vi sia alcuna corrispondenza biunivoca fra tipo di forma di governo e tipo di sistema elettorale. L'una e l'altro debbono essere coerenti, certo, ma lo stesso sistema elettorale può andare altrettanto bene (o altrettanto male) per le più diverse forme di governo;
- d) l'opzione due, sebbene sia la più coerente con la logica del principio di rappresentanza politica, non è affatto incompatibile con il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa e - anzi - lo sollecita, come utile completamento del quadro istituzionale. In questo senso, occorre ragionare sulla modificazione di alcune regole del *referendum* abrogativo e sulla (prudente) introduzione di iniziativa popolare (nel senso in cui questa espressione è in uso nella teoria politica).

Lorenza Violini

1. Una forte opposizione in Parlamento è una componente essenziale di qualunque democrazia. Ferma restando la generalizzata applicazione del principio maggioritario, l'opposizione consente di evitare una sorta di tirannia della maggioranza attraverso l'esercizio di alcune funzioni fondamentali: in particolare il controllo dell'operato del governo (e della sua maggioranza) e l'elaborazione di un indirizzo politico alternativo e potenzialmente sostitutivo a quello maggioritario (funzione, quest'ultima, che presuppone l'esistenza di forze politiche parimenti considerate legittimate a governare e non pregiudizialmente antisistema; in questi due ultimi casi, come la nostra storia recente e passata insegna, la funzione principale che l'opposizione può assolvere è quella del condizionamento della maggioranza, anche attraverso l'utilizzo di strumenti ostruzionistici).

Soprattutto all'interno di una forma di governo che si vorrebbe delineare in termini maggioritari (ad esempio attraverso il rafforzamento del governo o tramite una qualche forma di elezione diretta del Capo dello Stato/dell'esecutivo), individuare una serie di garanzie giuridiche e di prerogative volte a favorire il ruolo dell'opposizione appare di importanza primaria. L'obiettivo dovrebbe essere quello, più che di attribuire forti poteri ostruzionistici e interdittivi all'opposizione, di assegnarle un ruolo di controllo dell'operato governativo oltre che quello di facilitarne la visibilità nel proporsi come forza alternativa al governo in carica.

Il problema fondamentale cui si va incontro quando si cerca di formalizzare uno statuto dell'opposizione deriva dall'estrema fluidità del concetto stesso di opposizione e dall'elevatissimo grado di condizionamento che il contesto politico esercita su tale concetto e sugli istituti preposti a valorizzarlo. Conseguentemente – stante questa interdipendenza fra sistema politico e sistema giuridico – è sempre rischioso limitarsi a importare da contesti stranieri istituti pur là perfettamente funzionanti e collaudati, poiché in sistemi politicamente diversi certe previsioni normative o regolamentari potrebbero non dare il risultato sperato.

2. Tutto ciò posto, se ci si propone di individuare regole che facilitino la presenza e l'operato dei partiti di opposizione, la prima questione da porsi è quella del destinatario delle garanzie e degli strumenti che tale statuto introduce. In un contesto politico sostanzialmente bipartitico, quale è stato sino a tempi assai recenti, quello inglese, può essere molto agevole individuare il

titolare delle funzioni oppositorie: si tratta del secondo partito, quello che è risultato soccombente; e il suo leader diviene automaticamente il leader dell'opposizione. Nell'ordinamento inglese, dunque, la posizione istituzionale dell'opposizione e le sue funzioni si sono sviluppate del tutto coerentemente con questa premessa: l'opposizione "ufficiale" è rappresentata solo dalla più rilevante minoranza e il suo leader rappresenta il leader dell'Opposizione di Sua Maestà, vero e proprio organo dello Stato che, in ragione della carica rivestita, riceve un'indennità assimilabile a quella che riceve il Primo ministro (prevista, infatti, dal medesimo *Ministers of the Crown Act* del 1937). Le altre forze di opposizione sono considerate mere minoranze in quanto non in grado di assumere le funzioni di governo a seguito di nuove elezioni e, dunque, garantite nell'assolvimento delle funzioni parlamentari, ma prive di rilevanza costituzionale. Conseguentemente, destinataria delle regole (consuetudinarie) relative all'opposizione è – con poche eccezioni – la sola opposizione ufficiale.

Viceversa, in un contesto politicamente più complesso, più frammentato e in presenza di più formazioni esterne alla maggioranza, il primo interrogativo da porsi è se tutte possano essere formalmente considerate "opposizione" – e se lo debbano essere individualmente considerate o se debbano confluire in una generica formazione di opposizione anche se non, fra loro, coalizzate – oppure se sia opportuno distinguere lo status del partito di maggiore opposizione da quello degli altri. È chiaro che quest'ultima ipotesi si fonderebbe sul presupposto che il solo secondo partito è dotato di capacità alternativa rispetto al governo in carica, grazie alla sua maggiore forza numerica. Tuttavia, in assenza di una comprovata capacità di governo di quest'ultimo senza l'appoggio di altri gruppi di politici, è probabilmente arbitrario – e in un certo qual modo discriminatorio – fare solo di tale partito di maggior opposizione il titolare dello statuto oppositorio. D'altro canto, nell'altra ipotesi, in presenza di più opposizioni anche politicamente distanti fra loro, è necessario decidere se sia opportuno individuare una figura di leader – o portavoce – dell'opposizione: certamente la sua presenza potrebbe rendere migliore e più efficace la dialettica parlamentare, rendendo più visibile l'opposizione, poiché il leader si potrebbe presentare come il contraltare del Capo del Governo in Parlamento.

Tuttavia, in presenza di un'opposizione frammentata, una tale figura non sarebbe di agevole individuazione: potrebbe trattarsi del leader del principale partito di opposizione, ma probabilmente gli sarebbe difficile farsi portavoce degli altri partiti di opposizione.

3. Quanto agli istituti e agli strumenti che dovrebbero far parte di un tale statuto, dovrebbe trattarsi di prerogative che valorizzano la funzione di controllo e la capacità propositiva dell'opposizione, consentendole di elaborare un concreto indirizzo politico alternativo e di dargli visibilità.

Di regola, il livello fondamentale su cui si fondano le prerogative dell'opposizione è quello dei regolamenti parlamentari. Invero, in Italia, a partire dalle novelle regolamentari intervenute nel corso degli anni '90 e in particolare nel 1997 in relazione al Regolamento della Camera (RC), tali prerogative sono già state in parte tracciate: nella programmazione dei lavori esistono tempi riservati alla discussione di proposte dei gruppi di opposizione (art. 24, c. 3 RC); nell'esame di disegni di legge governativi ai gruppi di opposizione è assegnata una quota di tempo nel dibattito più ampia di quella che spetta ai gruppi di maggioranza (art. 24, c.7 RC); è stato istituito il Comitato per la legislazione per esprimere pareri sul grado di omogeneità e chiarezza dei testi legislativi, che deve essere composto in modo tale da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (art. 16-bis RC); è stata riformulata la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata (art. 135-bis), facendone del Presidente del Consiglio dei ministri il principale destinatario, in modo tale da renderla simile a quella del *Prime Minister's Question Time* di tradizione anglosassone. Inoltre la presidenza di alcune commissioni di garanzia è, di regola, assegnata a esponenti dell'opposizione.

4. In ottica riformatrice, si potrebbero prevedere ulteriori strumenti regolamentari di visibilità dell'opposizione, riservando ad essa una posizione privilegiata nell'ambito di particolari dibattiti di specifica importanza politico/costituzionale: ad esempio, a seguito della presentazione del programma politico del governo, in sede di votazione della mozione di fiducia, o quando è proposta una mozione di sfiducia; e si potrebbe rafforzare il suo ruolo nell'esercizio delle funzioni di controllo. Tuttavia, bisogna anche osservare che la pratica utilità di questi strumenti dipende ancora una volta, e soprattutto, dalla disponibilità del sistema politico a farne un uso adeguato; altrimenti la loro mera previsione resta un contenitore vuoto (si pensi alla appena citata disciplina del *Question Time*, molto simile a quella prevista negli *Standing orders* inglesi, che è rimasta sostanzialmente lettera morta per il fatto che il Presidente del Consiglio non si è di fatto mai presentato in Parlamento a rispondere alle interrogazioni).

5. Un altro livello su cui si potrebbe tentare di incidere per valorizzare la presenza dell'opposizione è quello costituzionale. Non tanto per "individuare"

il soggetto opposizione, dando una specifica definizione delle sue caratteristiche e delle funzioni che esso può assolvere: stante la già rilevata fluidità del concetto e l'incidenza su di esso del clima politico, tentare di definirlo giuridicamente può non essere opportuno: qualunque formula definitoria non consentirebbe, infatti, di identificare senza ombra di dubbio il soggetto opposizione, cosicché l'appartenenza di un gruppo politico all'opposizione non potrebbe che essere rimessa, comunque, alla sua autoqualificazione.

Pertanto, qualora in sede di riforma costituzionale si volesse dare uno status costituzionale all'opposizione la strada più adeguata sarebbe semplicemente quella di enfattizzarne la rilevanza come componente essenziale della democrazia (come è stato fatto ad esempio in Germania, ad opera di alcune Costituzioni dei *Länder* degli anni '90³⁶): non si tratterebbe di tentare un'improbabile definizione di un soggetto politico, ma sarebbe semplicemente una scelta simbolica, volta a testimoniare la consapevolezza della sua importanza per un corretto funzionamento del sistema costituzionale.

Piuttosto, a livello costituzionale si potrebbe agire per attribuire – espressamente o di fatto – ai gruppi di opposizione specifici poteri. In tale direzione,

³⁶ Cfr. ad es. art. 25 Cost. Berlino, art. 55 Cost. Brandeburgo, art. 23 a) Cost. Amburgo, art. 12 Schleswig-Holstein, art. 85 b) Cost. Renania Palatinato, art. 59 Cost. Turingia e art. 16 a) Cost. Baviera: tali disposizioni qualificano l'opposizione come una "componente essenziale della democrazia parlamentare" (*notwendiger/wesentlicher/grundlegender Bestandteil der parlamentarischen Demokratie*). Altre disposizioni delle Costituzioni dei *Länder* tedeschi pongono l'accento sull'elemento funzionale dell'opposizione cercando di individuarne i compiti fondamentali: art. 23a) Cost. Amburgo (critica al programma di governo e alternativa alla maggioranza di governo), art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ. (controllo dell'operato governativo, critica del programma e delle decisioni dell'esecutivo, elaborazione di un programma autonomo), art. 12 Cost. Schleswig-Holstein (critica e controllo, nonché assunzione di una posizione alternativa rispetto ai parlamentari e ai gruppi che sostengono il governo). Le più criticabili sono comunque quelle disposizioni che cercano di definire l'opposizione da un punto di vista soggettivo, come quell'insieme di gruppi e di parlamentari che "non sostengono" il governo (*"die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht stützen/tragen, bilden die parlamentarische Opposition"*): art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ., art. 19 Cost. Bassa Sassonia, art. 40 Cost. Sassonia, art. 48 Cost. Sassonia-Anhalt, art. 12 Cost. Schleswig-Holstein, art. 16 a) Cost. Baviera. A tal proposito si segnala che, non a caso, in Sassonia-Anhalt è stato sollevato persino un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale del Land nel 1997 in cui si contestava esattamente l'appartenenza all'opposizione di un gruppo parlamentare. La sentenza, in cui la Corte ha cercato di precisare il significato del "non sostegno" al governo è estremamente interessante, perché evidenzia in sostanza la resa del diritto alle esigenze della politica, arrivando alla conclusione che l'elemento essenziale è l'autoqualificazione del gruppo politico (tranne che in poche, eccezionali, ipotesi).

anche da un'analisi comparata, risulta che i due principali strumenti di cui l'opposizione può far uso già ai sensi della Costituzione sono il potere di inchiesta parlamentare e il potere di ricorso diretto alla Corte costituzionale. Invero: di regola, tali strumenti non sono attribuiti all'opposizione specificamente individuata, bensì a una certa quota di parlamentari genericamente intesi, che dunque potrebbero anche appartenere alle forze di maggioranza. Tuttavia risulta che nella maggior parte dei casi dove tali strumenti sono previsti, essi sono effettivamente usati quasi esclusivamente da forze di opposizione.

6. In vista di una riforma del sistema bicamerale volta a superare l'attuale bicameralismo perfetto e in vista altresì di un ripensamento della forma di governo nel suo complesso, si potrebbe ad esempio pensare di assegnare a una percentuale di membri della sola Camera bassa due fondamentali funzioni che costituiscono forse la migliore manifestazione della funzione di controllo e potrebbero, al contempo, rafforzare la visibilità dell'opposizione, la sua capacità alternativa e il suo ruolo complessivo di garante della costituzionalità del sistema: si tratta del potere di attivazione dell'inchiesta parlamentare e del potere di accedere direttamente alla Corte costituzionale in sede di valutazione astratta della legittimità costituzionale delle leggi, che potrebbero essere assegnati, ad esempio a un terzo o a un quarto dei membri della Camera dei deputati.

Bisogna, tuttavia, essere consapevoli dei seguenti problemi che potrebbero porsi.

6.1. Innanzitutto, assegnare il potere di attivare un'inchiesta parlamentare anche a una certa quota di parlamentari (diversamente da quanto accade oggi nel sistema italiano) significa attribuire all'inchiesta una natura ibrida, al contempo mezzo dell'opposizione e pur sempre prerogativa del Parlamento nella sua totalità (a ulteriore riconoscimento della sovrapposizione – nelle forme di governo attuali – di due tipi diversi di dualismo: quello, tradizionale, fra Parlamento e governo e quello fra governo e maggioranza, da un lato, e opposizione). Questo implica che – una volta che si introduca l'obbligo per la Camera di istituire un'inchiesta su iniziativa di una certa quantità dei suoi membri – può essere poi non così facile definire il potere della maggioranza di intervenire sull'oggetto dell'inchiesta così come definito dall'opposizione. Ad esempio, può la maggioranza della Camera apportare modifiche all'oggetto dell'inchiesta deciso dalla minoranza? È evidente che se si ritiene predominante l'anima dell'inchiesta come strumento di controllo del Parlamento nel suo complesso, non si dovrebbero ravvisare limiti nel potere della mag-

gioranza di modificare, anche sensibilmente, l'inchiesta decisa dalla minoranza. Se viceversa si ritenesse predominante la sua anima di strumento di controllo dell'opposizione nei confronti del governo e, anche, della sua maggioranza, non si dovrebbero ritenere ammissibili modifiche all'oggetto dell'inchiesta, perché potrebbero implicare una vanificazione del controllo da parte del soggetto che dovrebbe essere controllato. Questa duplice natura dell'inchiesta potrebbe portare anche ad un'elevata conflittualità costituzionale: una volta assegnato il potere di inchiesta a una certa quantità di parlamentari, questi – nell'ipotesi ritenessero lese le proprie prerogative da parte di interventi della maggioranza – avrebbero la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi la Corte costituzionale, che quindi si troverebbe ancora più al centro del conflitto politico.

6.2. Ad analoghe considerazioni potrebbe portare l'esame dell'altro strumento: l'attivazione, da parte di un quorum di parlamentari, del controllo sulla costituzionalità delle leggi. Anche il ricorso al giudice delle leggi possiederebbe, in tal modo, una natura ibrida, essendo al contempo uno strumento di tutela dell'integrità costituzionale dell'ordinamento e un mezzo politico delle minoranze attraverso cui opporsi a decisioni assunte dalla maggioranza. Esso, in effetti, introduce un rilevante correttivo al tradizionale principio maggioritario, sebbene in concreto l'annullamento della legge si possa verificare solo per strette ragioni di legittimità costituzionale. Anche questo strumento potrebbe contribuire a collocare il giudice costituzionale, in un certo qual modo, nell'arena politica. Tuttavia potrebbe avere anche molti effetti benefici, perché – stante il potere dissuasivo della minaccia di un ricorso alla Corte costituzionale – potrebbe accrescere la responsabilità costituzionale delle forze politiche, evitando che esse pongano in essere quegli interventi legislativi di più dubbia costituzionalità. Certamente il successo di un tale strumento dipenderebbe dall'uso che l'opposizione ne fa: se dimostra, cioè, responsabilità nel farvi ricorso, limitandone l'utilizzo a poche ipotesi seriamente contestate sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Beniamino Caravita di Toritto - Pietro Ciarlo
Ginevra Cerrina Feroni - Giuseppe de Vergottini
Giuseppe Di Federico - Franco Frattini - Stefano Mannoni
Ida Nicotra - Angelo Panebianco - Anna Maria Poggi
Guido Tabellini - Lorenza Violini - Nicolò Zanon

IN FAVORE DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE
DELLA REPUBBLICA E DELLA FORMA DI GOVERNO
SEMIPRESIDENZIALE

1. Nell'Italia del 2013 dobbiamo discutere della soluzione costituzionale che meglio permetta al Paese di affrontare i problemi dinanzi ai quali si trova.

I governi italiani, ma in realtà oramai qualsiasi governo democratico di paesi non collocati ai margini dei processi politici ed economici, si trovano a subire fortissime pressioni e influenze, che ne rendono precaria la capacità di decisione. Sotto il profilo istituzionale, gli esecutivi sono sottoposti a fortissime pressioni e tensioni che provengono dall'alto e dal basso. Dall'alto, non c'è bisogno di molte parole per ricordare che le politiche economiche non sono più nazionali, ma in larghissima misura europee; e la realtà ci dimostra ogni volta come le pressioni internazionali siano ineludibili. Dal basso giunge la continua pressione dei territori e delle istituzioni che li rappresentano: in una società che chiede infrastrutture, la parola d'ordine "*not in my backyard*" blocca qualsiasi evoluzione; in una società che chiede *welfare*, l'enorme differenza delle risposte delle istituzioni locali è fonte di una drammatica disuguaglianza. Sotto il profilo più politico, gli esecutivi sono sempre più sottoposti alla pressione dell'opinione pubblica (i cui strumenti di intervento, tra giornali, televisioni, nuovi media, sono sempre più aggressivi e in grado di incidere su di una politica debole), delle *lobbies*, della finanza nazionale e internazionale. In Italia in particolare le sfide economiche (della finanza pubblica e della crescita) impongono di avere governi coesi, capaci di prendere decisioni difficili e di superare i veti posti da minoranze organizzate.

Per valutare una forma di governo, possiamo servirci di una serie di parametri: tra di essi, sicuramente stabilità, continuità, flessibilità; ma un

ruolo non indifferente lo giocano anche profili come quello della presenza al vertice dell'apparato statale di un soggetto neutrale e arbitrale (secondo un principio che ci deriva dall'evoluzione del parlamentarismo monarchico, che nel processo di democratizzazione istituzionale ha mantenuto la figura del Capo di Stato monarchico, attribuendogli solo funzioni di rappresentanza e di garanzia dell'unità); della possibilità di individuare con immediatezza il vincitore della competizione elettorale; dell'*accountability*, cioè la possibilità di individuare e distribuire le responsabilità; della necessità di evitare rischi plebiscitari (che nell'opinione pubblica europea costituisce, per evidenti ragioni storiche, un tema sensibile); della adeguata rappresentatività del sistema elettorale. Tutto insieme non si riesce a tenere: bisogna allora capire dove si può trovare un equilibrio.

È constatazione consolidata quella secondo cui il funzionamento di una forma di governo va valutato in relazione al concreto sistema dei partiti. Lo stato di difficoltà dei partiti è in verità condizione strutturale e non più solo congiunturale: in Italia è iniziato venti anni fa e niente e nessuno è riuscito a fermare questo fenomeno, che è ormai giunto ad una fase avanzata. Si creeranno partiti nuovi? Su quali basi? Con quale struttura? Con quali soldi? Con quali regole interne? Sono questioni di grado sub-costituzionale, ma di non minore importanza di quelle che toccano il solo profilo della puntuale riforma costituzionale.

Non è dunque sfiducia nella capacità conformativa dell'art. 49 Cost., secondo cui "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Il fatto è che i partiti novecenteschi nacquero con il suffragio universale e l'ingresso delle masse popolari in una politica fino ad allora elitaria e aristocratica e divennero strumento democratico delle masse, la cui esistenza andava garantita contro ogni tentativo autoritario, anche riconoscendo l'esistenza di un diritto ai cittadini. Quei partiti così organizzati e strutturati oggi non esistono più; da un lato, non riescono più ad essere luogo e strumento di formazione politica e di costruzione di programmi e si sono trasformati in comitati elettorali; dall'altra, i cittadini vogliono e possono ormai esercitare il loro diritto di partecipare anche attraverso strumenti, che appaiano e vengono considerati più incisivi. Dei partiti tuttavia c'è bisogno. E l'architettura istituzionale non può sostituire l'organizzazione della politica. Il sistema istituzionale prescelto deve dunque operare anche come strumento che tende anche alla stabilizzazione del sistema dei partiti, così come riuscì al semi-presidenzialismo in Fran-

cia, pur in una situazione di altissima instabilità politica e di loro debolezza.

2. Fermo rimanendo che va superato anche in Italia il bicameralismo paritario e perfetto, che rende problematica, se non improbabile, la formazione di maggioranze omogenee nelle due Camere e in ogni caso estremamente macchinoso il processo decisionale qualsiasi sia la forma di governo adottata, il tema della forma di governo va declinato non in astratto, bensì in stretto collegamento con l'analisi, da un lato, del sistema dei partiti, dall'altro della possibile legge elettorale. Aderendo alla impostazione data alla descrizione del sistema semipresidenziale data nella Relazione conclusiva, il gruppo di commissari che firma il documento ritiene opportuno svolgere le seguenti considerazioni, sia in ordine al modello semipresidenziale, sia in ordine agli altri possibili modelli oggi in discussione.

È difficile importare nel quadro italiano il modello statunitense del sistema presidenziale, che richiederebbe la costruzione di un sistema di contrappesi difficilmente immaginabile oggi in Italia. Ci si può allora orientare verso il modello semipresidenziale, in cui è l'elezione del Capo dello Stato - quindi la scelta di una persona, quella preferita e comunque meno lontana dalle proprie preferenze - che dà unità al sistema politico. E questa unità si riverbera sull'elezione parlamentare. Il sistema assicura dunque continuità (la durata in carica del Capo dello Stato è fissata in Costituzione e non può essere abbreviata), stabilità (il sistema elettorale a doppio turno per l'elezione del Capo dello Stato e per l'elezione parlamentare crea maggioranze coese), flessibilità (che si ottiene scaricando le eventuali tensioni politiche sul Primo Ministro, che può essere sostituito da parte del Capo dello Stato per rispondere ad esigenze manifestate nell'opinione pubblica), individuazione del vincitore, accountability. Non va infine sottovalutato che il modello semipresidenziale ha anche il fascino, non indifferente, di presentare un significativo "tasso di innovazione" in una fase in cui questa sembra essere una delle principali domande dell'opinione pubblica, che vuole partecipare direttamente alla scelta del Capo dell'Esecutivo.

Se si va verso l'elezione diretta del Capo dello Stato, nel quadro di un modello semipresidenziale in cui al Capo dello Stato siano riconosciuti congrui poteri di governo, il sistema più adatto è il doppio turno sia per l'elezione del Presidente che per l'elezione della Camera; come è stato più volte detto, il primo turno di votazione permette di scegliere il candidato più vicino, mentre il secondo porta a dare la preferenza sul candidato

meno lontano. Questa caratteristica spinge a una netta bipolarizzazione sulla scelta del Capo dello Stato, che a sua volta influenza 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 di quella presidenziale, i rischi di presenza di maggioranze diverse tra l'elezione presidenziale e quella parlamentare (che dà luogo al fenomeno definito "coabitazione") si sono fortemente ridotti, ma certo non possono essere esclusi in astratto: tuttavia, nel caso in cui l'elezione parlamentare dovesse dare 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 (Ciarlo) ritiene che in Francia le riforme costituzionali degli anni 2000, con la 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, sulla scia di quanto sostenuto da Sartori, l'indipendenza tra presidente eletto e Parlamento nonché l'eventualità della "coabitazione" sono da considerarsi il principale pregio della forma di governo semipresidenziale, pregio da salvaguardare assolutamente.

La forma di governo semipresidenziale non risolve, invece, i problemi sollevati dai rischi plebiscitari e dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato: naturalmente, occorre chiedersi quanto questi problemi siano ancora oggi reali e significativi e se non siano superati e comunque 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 tratta di argomento da solo non sufficiente a fondare una scelta di sistema.

3. La seconda opzione è quella più tipicamente parlamentare, che prevede il mantenimento di un potenziale ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica (le cui modalità di elezione pur possono essere modificate, allargando il collegio elettorale rispetto al Parlamento in seduta comune e prevedendo un ballottaggio dopo un secondo o terzo turno di votazioni), un significativo rafforzamento del Presidente del Consiglio (fiducia al Presidente e non

all'intero Consiglio, nomina e revoca, ecc.), sfiducia costruttiva, scioglimento in capo al Primo Ministro, pur in presenza di un ruolo di garanzia del Capo dello Stato. Secondo una prima ipotesi, in tal caso, la legge elettorale dovrebbe essere di tipo proporzionale, ancorché fortemente selettiva. Secondo questa ricostruzione, occorre infatti spingere i partiti a creare compattezza e unità interne, che nell'altro modello viene fornita dall'elezione presidenziale; nell'attuale contesto politico-partitico, invece, un sistema elettorale uninominale (a turno unico o a doppio turno) non offrirebbe nessuna garanzia circa l'emersione di schieramenti compatti, giacché con un turno unico un sistema almeno tripolare (ma tendenzialmente con quattro o più partecipanti) non produce un vincitore, mentre con un doppio turno di votazione è evidente che il secondo turno favorisce le alleanze, ma queste ben rischierebbero di non essere nazionalmente omogenee, bensì localmente diversificate. I due modelli possibili sono quello tedesco, caratterizzato dalla clausola dello sbarramento al 5% (che in Italia rischia di essere abbassata fino ad un livello che la rende inutile) ovvero quello spagnolo, con piccoli collegi e sistema d'*Hondt* (ovvero un altro - anche più selettivo - sistema del divisore), che assicura un premio nascosto ai due partiti più grandi, pur offrendo rappresentanza anche ai soggetti politici minori. È invece incompatibile con questo modello di funzionamento della forma di governo l'attribuzione di un esplicito premio di maggioranza: in questo caso, la formazione della maggioranza si può facilitare, non certo forzare.

In questo caso la presenza di un garante è assicurata, la tendenziale rappresentatività del sistema politico, così come la continuità e la stabilità possono essere garantite da meccanismi istituzionali, una corretta dose di flessibilità è sicuramente esistente; sono a rischio invece la possibilità di avere coalizioni di governo coese e capaci di decidere, l'immediata individuazione di un vincitore e, in qualche modo, nella misura in cui sia collegata a quest'ultimo requisito, l'*accountability*. La domanda è: può oggi la politica italiana rinunciare all'argomento del "la sera delle elezioni bisogna sapere chi ha vinto"? E può la politica italiana correre il rischio di grandi coalizioni permanenti?

Secondo una diversa ricostruzione, anche il sistema maggioritario uninominale a doppio turno potrebbe essere compatibile con un sistema parlamentare (sempre con lo scioglimento in capo al *Premier* ed eventualmente senza sfiducia costruttiva). Il collegio uninominale spinge infatti verso il bipolarismo (anche se non necessariamente verso il bipartitismo), e consente agli elettori di scegliere direttamente il candidato. Entrambi questi

aspetti rinforzano l'*accountability* di fronte ai cittadini. Rispetto al turno unico, il doppio turno (con soglia elevata) ha l'ulteriore importante vantaggio che riduce il potere di ricatto dei partiti minori e rende meno necessari accordi di desistenza, perché i candidati dei partiti maggiori avrebbero comunque accesso al ballottaggio. Anche secondo questa ricostruzione, nell'attuale sistema dei partiti, e data la diversificazione territoriale del sistema politico italiano, non è affatto detto che il collegio uninominale possa ridurre la frammentazione dei partiti se non è anche accompagnato da un regime semi-presidenziale. Tuttavia, il sistema dei partiti italiani è oggi in una fase di transizione, e potrebbe cambiare rapidamente nel giro di pochi anni. Le spinte aggregatrici di un sistema uninominale potrebbero pertanto avere oggi un effetto più rilevante di quanto non sia accaduto in passato.

4. Secondo altre proposte, infine, ci si potrebbe orientare verso meccanismi di scelta e investitura diretta del Presidente del Consiglio attraverso un ballottaggio sul piano nazionale tra i due maggiori schieramenti (qualora nessuno abbia superato al primo turno la soglia almeno del 40 per cento dei voti); in tal caso, è strettamente necessaria una legge elettorale basata sull'attribuzione di un premio di maggioranza, ma con profonde differenze rispetto a quella vigente: il premio sarà attribuito nel ballottaggio sulla base del voto della maggioranza assoluta degli elettori, potrà essere valutata l'opportunità di meccanismi di introduzione delle preferenze e/o la suddivisione delle grandi circoscrizioni con lunghe liste bloccate in piccoli collegi plurinominali nei quali ciascun partito potrà eleggere, al più, due o tre candidati, migliorando nettamente il rapporto tra eletti ed elettori, la soglia di sbarramento agirà comunque a livello nazionale ma potrà essere innalzata rispetto a quella oggi vigente.

Questo schema, che pur non ha precedenti in altre grandi democrazie di paesi avanzati, avrebbe due vantaggi: mantiene al vertice dello Stato una figura neutrale e permette la individuazione di un vincitore; ma ha alcuni gravi difetti. Innanzitutto, il sistema elettorale spinge verso la formazione di governi sostenuti da coalizioni ampie e eterogenee, e quindi mantiene inalterato quello che è stato uno dei principali problemi della democrazia parlamentare italiana. Inoltre, l'individuazione elettorale di un vincitore esclude - giacché intimamente contraddittori con l'assunto di partenza - poteri del Presidente della Repubblica nella formazione del governo, attribuisce di fatto al Presidente del Consiglio il potere di scioglimento, impedisce l'introduzione di meccanismi di sfiducia costruttiva (se non in

via subordinata e come assoluta eccezione). E, infatti, se la legge elettorale serve a far vincere uno schieramento, ne deriva che quello è lo schieramento che esprime il Presidente del Consiglio, che non è possibile uno schieramento diverso, e infine che è lo schieramento vincente a decidere quando si scioglie e si va a votare. Peraltro rimane il problema se sia il *leader* o lo schieramento vincente a imporre lo scioglimento: ma i profili di rigidità non cambiano di molto. Neutralità del vertice dello Stato (le cui modalità di elezione potrebbero comunque essere modificate, come indicato nella seconda opzione), immediata individuazione del vincitore, stabilità, continuità in questo modello prevalgono sulla flessibilità (che manca totalmente) e sulla compattezza delle maggioranze (per vincere si fanno alleanze anche poco coerenti). Né è risolutivo il paragone con i sistemi istituzionali locali e regionali: in questi casi, il Sindaco (o il Presidente di Provincia o il Presidente di Regione) riesce a governare perché può minacciare il “tutti a casa”, anche a costo dello scioglimento e del commissariamento dell’ente. Il che non è possibile a livello nazionale, che deve necessariamente essere più flessibile.

5. In conclusione, il semipresidenzialismo, con l’elezione diretta del Capo dello Stato abbinata ad un sistema elettorale maggioritario a doppio turno, è preferibile, giacché - nel quadro di un sistema che congruamente temperi e bilanci i diversi poteri - oggi in Italia appare l’unico modello istituzionale in grado nello stesso tempo di garantire unità, stabilità, continuità, flessibilità, responsabilità. Inoltre, nel sistema semipresidenziale, la legge elettorale con collegio uninominale a doppio turno, abbinata all’elezione diretta del Presidente della Repubblica, spingerebbe il sistema dei partiti ad aggregarsi intorno ai due partiti maggiori, mentre nel caso di elezione diretta del Presidente del Consiglio, il sistema elettorale proporzionale associato al doppio turno di coalizione manterrebbe nel tempo un sistema dei partiti più frammentato e conserverebbe i difetti insiti nei governi sostenuti da coalizioni parlamentari ampie ed eterogenee.

SISTEMA ELETTORALE

Ginevra Cerrina Feroni

Note sul sistema elettorale.

Ritengo che vi sia una relazione stretta, vorrei direi quasi simbiotica, tra sistema elettorale e forma di governo. Ciò a maggior ragione nell'attuale quadro italiano, nel quale non è pensabile di risolvere il problema della governabilità (e della crisi dei partiti) con la sola riforma del sistema elettorale. Tra l'altro mantenere ferma la barra su questa relazione è l'unico modo per sottrarre la legge elettorale agli interessi, veri o presunti, dei partiti e alle convenienze contingenti (che è poi la vera ragione per cui non si è proceduto ad approvare una nuova legge elettorale). Sulla base di questa premessa, ritengo che la coerenza o, al contrario, l'incoerenza del modello di forma di governo si riflette integralmente sul sistema elettorale. Nella Commissione la discussione sulla forma di governo è stata finora ricca, ma non completamente soddisfacente: a mio parere resta infatti da colmare una lacuna e da chiarire una ambiguità (perché entrambe hanno riflessi sulla discussione di oggi). Lacuna: il modello semipresidenziale non è stato analizzato nella sua concreta ed eventuale applicazione al sistema italiano. Voglio dire che non si è entrati nel dettaglio delle singole competenze del Capo dello Stato, del suo rapporto col Primo Ministro, dei correttivi e delle garanzie ai fini di riequilibrio dei poteri che sarebbe opportuno prevedere e che renderebbero percorribile la strada di una legittimazione popolare del Presidente della Repubblica. Ambiguità: sul concetto di razionalizzazione del sistema parlamentare (su cui tutti si sono dichiarati d'accordo) sono rimasti aperti vari nodi (penso ad esempio alla costituzionalizzazione o meno del rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento), soprattutto è rimasto sospeso quello cruciale che è il potere sostanziale (quello formale deve restare di competenza del Capo dello Stato) di scioglimento della Camera dei Deputati da parte del *Premier*. Esso è il vero (forse l'unico) deterrente per indurre la maggioranza parlamentare a trovare coesione e stabilità (ad esempio evitando che si spezzino i legami fra i componenti di una coalizione di governo o per contenere scissioni nei partiti di maggioranza). Tra l'altro questa è stata l'evoluzione delle forme mature di parlamentarismo in Regno Unito, Spagna, Germania, Israele, Svezia, oltre che nella III e IV Repubblica francese ecc.). Risponde alla nostra tradizione, dapprima statutaria - il Re ha sciolto la Camera elettiva in 26 occasioni e sempre su scelta del Primo Ministro (salvo il Proclama di Moncalieri) - e anche in vigenza della Costituzione repubblicana (fino al 1953). Se non si

scioglie questo nodo, non credo andremo molto lontano nella prospettiva della razionalizzazione (e della governabilità) del nostro sistema (lo hanno già detto in tanti: Barbera, Ceccanti, Panebianco, Caravita, Mannoni, ecc.). Riterrei dunque necessario – quando a settembre affronteremo la discussione della relazione – entrare più in dettaglio su questi due aspetti.

Se oggi i partiti sono morti, o in coma, bisogna trovare il modo di farli tornare in vita, perché non conosco altro mezzo che possa operare tra la società e lo Stato. La democrazia diretta (che pur occorre implementare) ha difficoltà ad esplicarsi nelle organizzazioni complesse e d'altronde non è mai esistita neppure in società assai più semplificate (l'Atene di Pericle fu un principato illuminato, dove si governava in nome e per conto del popolo, peraltro minoritario). La crisi dei partiti e la conseguente rottura del rapporto tra Stato e società non è un fenomeno nuovo: gli ultimi decenni dell'800 sono per molti versi simili all'oggi, anche nella percezione collettiva della inutilità o, peggio, nocività dei partiti e del loro personale politico. Naturalmente poiché niente si riproduce nella stessa forma, partiti nuovi avranno caratteri, forme di organizzazione, strumenti, diversi dal passato. Ma qui l'argomento comincia ad esulare dai nostri compiti, resi più difficili proprio dal vuoto della politica organizzata. Tuttavia se è illusorio pensare che l'architettura istituzionale possa (se non per brevi periodi di supplenza), sostituire la riorganizzazione della politica, essa può certamente incentivare tale riorganizzazione, cosa che non può fare il sistema elettorale da solo (come è stato dimostrato dall'esperienza). Coerentemente con queste premesse, le strade sono in un certo senso già segnate. Ad oggi, solo se si procedesse nella direzione di un sistema semipresidenziale con elezione diretta del Capo dello Stato, si potrebbe avere un effetto quasi certo di "traino" sulla politica, sia sotto il profilo della governabilità - ovvero costituire maggioranze stabili di governo - sia sotto il profilo della ristrutturazione dei partiti (come riuscì il gaullismo in Francia che in una situazione di altissima instabilità non solo si fece partito, ma anche classe dirigente). In questa direzione, il sistema elettorale per la Camera dei Deputati non potrebbe che essere quello del maggioritario a doppio turno. È una strada coerente e sufficientemente sperimentata, anche nelle fasi di coabitazione. In astratto - non me lo nascondo - quel modello soffre di due limiti: a) quello di rappresentatività, nel senso che favorisce le forze che sono concentrate sul territorio ed emargina le minoranze che non si apparentano: Mme Le Pen ha ottenuto un buon risultato (mi pare sia arrivata terza, prima dei centristi alle presidenziali, ma il FN ha un solo deputato, assai meno di verdi e di radicali di sinistra, molto meno significativi, ma apparentati con i socialisti!). Natural-

mente c'è una storia politica dietro, dopo Vichy, che traccia in Francia un grande spartiacque tra partiti della Francia repubblicana, destra compresa, ed ogni formazione che si richiama ad ideologie e culture parafasciste e razziste (appunto come il Fronte Nazionale). In generale credo però che sarebbe comunque giusto e utile garantire che tutti i partiti che superano una certa soglia anche alta di sbarramento siano rappresentati in Parlamento: probabilmente è possibile riservando una quota di eletti ad un collegio unico nazionale, b) il numero delle volte in cui si è chiamati a votare nel giro di brevissimo tempo (sono troppe due per il Presidente, due per l'Assemblea), di talché sarebbe assolutamente necessario combinare le giornate di voto (e comunque escludere il periodo estivo...).

Se il modello semipresidenziale non dovesse essere l'approdo della riforma in Parlamento, ma si dovesse andare nella direzione del rafforzamento della figura del *Premier*, le soluzioni elettorali da adottare potrebbero essere varie. Tuttavia in un sistema politico frammentato come il nostro, la migliore legge elettorale che si riuscirà a costruire non potrà operare con efficacia senza due presupposti: che il Premier sia comunque vincolato dal rapporto fiduciario solo con una Camera; che il *Premier* abbia la titolarità sostanziale del suo scioglimento. Senza di ciò, nutro forti dubbi sulla governabilità del sistema.

Esprimo la mia preferenza per il sistema introdotto con la Legge Mattarella. Era complessivamente un buon sistema e credo sia stato un errore politico cambiarla nel 2005. Nonostante le tante critiche ricevute, ha avuto importanti risultati che hanno cambiato radicalmente la competizione politica nel nostro Paese ed il rapporto tra governanti e governati: 1) bipolarismo (ovvero creazione di due coalizioni preelettorali); 2) produzione di maggioranza di seggi al momento del voto (col voto si decide governo e maggioranza parlamentare); 3) elezione "sostanzialmente" diretta del Capo del Governo. La critica più ricorrente a questa legge - e cioè quella di avere favorito la frammentazione e quindi la formazione di coalizione eterogenee e di governi deboli perché troppo divisi - è, a mio giudizio, ingiusta: la Mattarella si è innestata su un sistema di partiti che già di per sé era debole e frammentato (post tangentopoli). Semmai è vero che essa ha costretto i partiti dentro un *format* bipolare: la frammentazione non è stata soppressa, ma solo imbrigliata (D'Alimonte, 2006). Resto fermamente convinta che con opportune semplificazioni e correzioni - eliminazione del meccanismo infernale dello scorporo, perlopiù sconosciuto al 99% degli elettori, che riproporzionalizzava e permetteva giochi sporchi come le liste civetta - avrebbe potuto funzionare bene, incentivando l'aggregazione e, col tempo, magari anche la formazione di nuovi partiti. A ciò si sarebbe dovuto aggiungere - con una riforma costi-

tuzionale di non particolare difficoltà - la possibilità di votare per il Senato anche per i giovani tra i 18 e i 24 anni, con ciò diminuendo la possibilità di un Parlamento diviso.

Tuttavia con la riforma del bicameralismo e un rafforzamento del *Premier* nel senso sopradetto, potrebbero andare bene anche sistemi proporzionali. Ho qualche dubbio che possa funzionare da noi il sistema tedesco che, non va mai dimenticato, è un proporzionale purissimo. A me pare che in Germania, non diversamente dall'Italia, il Cancelliere è dipendente del proprio partito e della coalizione, per quanto autorevole possa essere il suo ruolo di arbitro e di mediatore, oltre al fatto che forse tanto bene non funziona neppure quel sistema (v. fenomeno delle grandi coalizioni). E allora dove sta la differenza col nostro sistema che è endemicamente instabile? Sta in una serie di elementi (alcuni dei quali evidenziati dalle indagini politologiche, Helms, 2005) come: la tendenza all'unione personale del cancellierato con la *leadership* del partito più grande; la forte coesione dei partiti e delle coalizioni; il basso grado di conflittualità sociale (scioperi, manifestazioni di massa ecc.); un finanziamento pubblico e privato stabile e trasparente; lo statuto giuridico dei partiti; un tasso mediamente alto di "*ethos*" istituzionale della classe politica tedesca rispetto a quella italiana (penso alla normale accettazione in Germania di Governi di larghe intese e invece le fibrillazioni quotidiane di cui è fatto oggetto il Governo in carica).

Potrebbe forse funzionare lo spagnolo. È un proporzionale ma con effetti maggioritari notevoli. I seggi (tutti) sono divisi in moltissime circoscrizioni e distribuiti nella circoscrizione senza recupero dei resti, perciò se si tolgono le circoscrizioni grandi (dove peraltro scatta un piccolo sbarramento), nelle altre vincono solo: a) i partiti nazionali grossi, i primi due socialisti o popolari; b) i partiti regionali fortissimi (catalani, baschi) ma solo nella loro circoscrizione. Non è facile prevedere con la nostra geografia elettorale che succederebbe. Immagino un successo per due grandi partiti di centro destra e di centro sinistra, la Lega e qualche partito meridionale.

Potrebbe funzionare anche la legge Calderoli. Ovviamente servirebbero modifiche. Quella principale è come individuare gli eletti. Si potrebbe pensare ad una Calderoli a liste bloccate corte, moltiplicando le circoscrizioni. A deputati ridotti diventerebbero abbastanza piccole in media e dunque con meno scandalo di dovere votare 4-5-6-7 candidati (oggi fino a 47!!!). Per ridurre la frammentazione, si potrebbero anche aumentare gli sbarramenti sia di lista fuori di coalizione (e anche dentro) sia di coalizione. In più il doppio turno potrebbe anche andare producendo esito sicuro. Il ballottaggio di coalizione

(Violante) è sicuramente ipotizzabile come serio miglioramento della Calde-
 roli. In effetti le prime proposte intorno alla Commissione Bozzi (83-85) fon-
 date sul premio prevedevano il secondo turno di coalizione per attribuire un
 premio in seggi. Tuttavia proprio perché il ballottaggio di coalizione induce
 ad una proliferazione di partiti, il potere del *Premier* di decidere lo sciogli-
 mento della Camera diventa ancor più essenziale.

Se invece si dovesse andare alla sola approvazione di una legge elettorale, a
 Costituzione invariata (o comunque senza mutamenti sostanziali della forma
 di governo), non credo ne usciamo (dissentito da Onida). A mio giudizio, oggi
 con questo quadro politico, non c'è sistema elettorale che possa assicurare
 con certezza la governabilità del sistema (Fusaro). Nessuno di quelli che ho
 appena richiamato e neppure - a mio parere - il maggioritario a doppio turno
 alla francese. Premetto che è sistema in sé buono per tutti i motivi che cono-
 sciamo (taglia le ali estreme e permette una certa pluralità di forze politiche)
 e sappiamo anche che il segreto è di stabilire chi passa al secondo turno (se
 solo i primi due, o se tutti quelli che superano un certo numero di voti). Ciò
 determina più che le trattative fra un turno e l'altro (per eventuali ritiri), le
 trattative sin dall'inizio dando forza a quei partiti che - si presume - possano
 mandare il maggior numero di candidati oltre il primo turno (chi non può
 per numeri troppo bassi, non potrà che accodarsi: o meglio subirà le scelte
 altrui e i suoi elettori decideranno se restare a casa o far vincere il candidato
 - poniamo - di centrodestra o quello di centrosinistra o magari quello di
 centrodestra o di centrosinistra contro uno forte di estrema destra o di
 estrema sinistra). Tuttavia oggi col sistema politico a tre poli non è detto che
 produca una maggioranza certa, a differenza del passato. Anzi il doppio turno
 potrebbe determinare desistenze o accordi preventivi tali da ingarbugliare no-
 tevolmente la rappresentanza, tanto più con partiti dall'identità definita quali
 sono gran parte dei nostri. E sotto questo profilo, non riesco bene a com-
 prendere la recente vulgata (di parte della sinistra) circa la virtuosità del si-
 stema. Io scorgo il rischio che i candidati grillini, giunti al secondo turno,
 sarebbero votati dagli elettori del centrodestra contro quelli del centrosinistra
 e viceversa e, quindi, potrebbero finire per prevalere.

Probabilmente, ora come ora, la governabilità sarebbe assicurata solo da un
 sistema elettorale a premio di maggioranza (e una sola Camera "politica"), e
 al prezzo di una forte distorsione rappresentativa (come quella che abbiamo
 visto in opera a febbraio scorso: 30% di voti che diventano il 55% dei seggi).
 Usciti da questo modello, non vi sono certezze di governabilità (Chiara-
 monte).

Voto di preferenza/liste bloccate/selezione delle candidature (primarie).

Personalmente non amo il voto di preferenza che presenta difetti assai gravi: in primo luogo costi delle campagne, scarsa coesione partitica, minore ricambio degli eletti, uso particolaristico delle risorse, sottorappresentazione delle donne (quest'ultimo è un punto molto importante e ci tornerò la prossima volta). Certo è che la lista bloccata così com'è non va bene: è troppo lunga e gli elettori non "scelgono" se non il simbolo del partito. Una lista bloccata "corta" sarebbe già un passo in avanti. Meglio ancora le liste cosiddette flessibili (gli elettori esprimono sì un voto di preferenza, ma valgono come voti per i candidati - nell'ordine in cui sono presentati in lista - anche i "non voti di preferenza" di chi ha votato solo il simbolo di partito e implicitamente ha accettato le scelte fatte dal partito stesso). Ma, dal punto di vista della selezione degli eletti, l'*optimum* rimane il collegio uninominale.

Circa le modalità di selezione delle candidature sono perplessa. Con partiti organizzati ed innervati nella società naturalmente non ci sarebbe alcun bisogno di primarie, se non forse per il candidato *Premier*, soprattutto se di coalizione, o per il Presidente. Non ho simpatia per le primarie e mi spaventa una loro istituzionalizzazione generalizzata (saremmo in una sorta di campagna elettorale permanente, con uno spostamento innaturale della attenzione sulle primarie anziché sul voto: con qualche sorpresa, magari (come è avvenuta nel Partito democratico che avendo fatto le primarie credeva di aver vinto le elezioni!) Credo che dovrebbe essere lasciata alla scelta dei partiti la modalità di selezione delle candidature. I partiti devono assumersi le loro responsabilità: di farle, di non farle, di metterci chi gli pare. Siamo un po' strani: sinora i partiti sono stati una sorta di completa "zona franca", nonostante l'afflusso di cospicue risorse pubbliche; ora invece si vorrebbe disciplinare tutto (naturalmente ci sono cose da mettere sotto osservazione, come gli statuti, l'uso delle risorse, la trasparenza delle decisioni, la garanzia di democraticità dei processi, ecc.). Comunque se si riducono gli eletti della metà saranno di per sé più autorevoli.

Legislazione di contorno.

Direi che sono urgenti: semplificazione e informatizzazione del voto; voto dall'estero non solo per i residenti all'estero ma anche per tutti quelli che sono all'estero quantomeno per lavoro e studio (trovo scandaloso che i nostri studenti *Erasmus* non possano votare se non tornando in Italia, mentre votano gli italiani residenti all'estero che neppure parlano più l'italiano); codice

elettorale (delega per farlo). Agire sulla legislazione di contorno è di grande utilità perché serve anche a contenere la proliferazione dei partiti: mi riferisco ai rimborsi elettorali e al finanziamento della editoria di partito; ai regolamenti parlamentari e consiliari; alla raccolta firme per la presentazione di candidati e di liste.

Francesco D'Onofrio

Sulle possibili conseguenze istituzionali della astensione se questa diventa molto rilevante.

La proposta che intendo avanzare è radicalmente nuova, perché tende a stabilire un collegamento istituzionalmente rilevante per il fenomeno della cosiddetta grande astensione, quale quella che ha suscitato molte apprensioni soprattutto in occasione delle ultime elezioni politiche.

Ritengo infatti che il principio costituzionale della sovranità popolare debba potersi tradurre anche in norme giuridicamente vincolanti quali conseguenze istituzionali di un non voto che superi la metà degli aventi diritto al voto medesimo.

Sappiamo tutti infatti che fino ad oggi - e non solo in Italia - non vi è alcuna conseguenza normativa per il fatto che si registri una molto rilevante astensione dal voto.

Abbiamo infatti rilevato in tanti il fenomeno della grande astensione che ha caratterizzato anche le ultime elezioni politiche.

Si tratta di un fenomeno di esclusivo rilievo sociologico, o si deve ritenere che si debbano avere collegamenti tra la quantità dei votanti da un lato e dall'altro le regole elettorali, che concernono o il numero complessivo dei parlamentari da eleggere o la definizione di una cosiddetta clausola di sbarramento?

Intendo pertanto avanzare una proposta del tutto nuova anche in termini normativi assoluti proprio perché fino ad ora si è ritenuto trattarsi soltanto di un fenomeno certamente rilevante per l'analisi politica del voto, ma mai fino ad ora posto a fondamento di conseguenze istituzionali.

Due sono pertanto le possibili conseguenze istituzionali da prendere in considerazione.

Da un lato si può ritenere che il numero complessivo dei parlamentari da eleggere non sia fisso per Costituzione o per legge elettorale, ma, per l'appunto, che sta mutevole proprio in considerazione del livello di astensione ritenuto fisiologico.

Ne consegue che il numero complessivo di parlamentari da eleggere possa subire una riduzione rispetto ad un ipotetico numero standard proprio in conseguenza del verificarsi di una eccezionale astensione dal voto.

È di tutta evidenza che occorrerebbe in tal caso prevedere quale sia il livello per così dire fisiologico di non voto, e, all'opposto, quale sia un livello eccezionale di astensione.

Propongo di considerare fisiologico il non voto del 20% dei votanti possibili, ed eccezionale una astensione che vada oltre la metà degli aventi diritto al voto.

Ne conseguirebbe che il numero dei parlamentari da eleggere diventerebbe in concreto il numero dei parlamentari eletti qualora l'astensione dal voto non superasse del 20% il numero degli elettori.

Allo stesso tempo il numero complessivo dei parlamentari da eleggere risulterebbe inferiore al numero astrattamente previsto qualora l'astensione superasse la metà degli aventi diritto al voto.

In questo caso il numero dei parlamentari eletti finirebbe con l'essere inferiore al numero astrattamente previsto. Occorrerebbe prevedere in Costituzione la percentuale di riduzione. Proporrei il 10% in meno del numero astrattamente previsto.

Dall'altro lato si deve considerare la conseguenza istituzionale dell'astensione per l'ipotesi in cui il sistema elettorale preveda una cosiddetta soglia di sbarramento.

In tal caso la soglia di sbarramento sarebbe quella astrattamente prevista qualora il non voto si mantenesse nei limiti ritenuti fisiologici del 20 % dei non votanti.

Qualora invece l'astensione superasse la metà degli aventi diritto al voto, si dovrebbe prevedere che la clausola di sbarramento diverrebbe molto più alta.

La mia proposta in tal caso sarebbe quella di portare la clausola di sbarramento almeno al 7%, prevedendo un cosiddetto diritto di tribuna per i soggetti politici che non raggiungessero lo sbarramento prescritto.

Marco Olivetti

Ipotesi di sistema elettorale per la Camera a base tedesca (o scozzese), corretto con un secondo turno nazionale eventuale³⁷

- 1) Si ipotizza che la Camera sia composta da 500 deputati, 400 dei quali eletti nel primo turno e 100 nel secondo (salvo quanto sub 6).
- 2) Dei 400 deputati eletti nel primo turno, 250 sono eletti in collegi uninominali maggioritari a turno unico e 150 in liste regionali, con riparto proporzionale.
- 3) L'elettore esprime un unico voto, a favore del candidato nel collegio uninominale. Il voto si estende automaticamente alla lista di partito (presentata a livello regionale) ad esso collegata.
- 4) In ogni collegio uninominale è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti.
- 5) I 150 seggi della quota regionale sono distribuiti in ragione proporzionale, con i seguenti correttivi:
 - 5a) I partiti politici che raccolgono dall'1 al 4,99 per cento dei voti su scala nazionale ottengono un seggio. Un seggio è inoltre attribuito ai partiti rappresentativi delle minoranze etniche che superino lo 0,25 per cento dei voti.
 - 5b) I rimanenti seggi (150 meno quelli distribuiti secondo il n. 5a) sono distribuiti fra i partiti che hanno ottenuto più del 5 per cento dei voti

³⁷ Il sistema elettorale qui abbozzato presuppone un bicameralismo differenziato nel quale il governo dipenda dalla fiducia della sola Camera dei deputati. Esso si muove in una prospettiva simile a quella adottata dalla proposta prevalente della Commissione, ma senza l'obiettivo di assicurare in ogni caso il raggiungimento della maggioranza. Esso, partendo da una base proporzionale, incentiva la formazione di una maggioranza sia mediante lo sbarramento del cinque per cento, sia mediante il premio pari ad un quinto dei deputati. Esso, però, limita le correzioni al sistema proporzionale a questi due meccanismi e contiene pertanto la forza manipolatrice che ne deriva. Qualora al primo turno le scelte degli elettori siano molto frammentate è probabile che i due principali partiti, pur ammessi al secondo turno, non potrebbero ricavare dal premio una quantità di seggi sufficienti a disporre di una maggioranza. In tal caso essi dovrebbero allearsi con forze minori o fare ricorso ad una grande coalizione: è quanto risulta del resto dal *modus operandi* dei sistemi elettorali tedesco, spagnolo e britannico, pur nelle differenze tra di essi.

su scala nazionale. Il riparto è proporzionale, utilizzando come denominatore il numero complessivo dei seggi, al fine di riproporzionalizzare il risultato complessivo. Ne segue che i seggi della quota regionale si aggiungono a quelli ottenuti da ciascun partito mediante i collegi uninominali, fino al numero che a tale partito spetterebbe se il riparto complessivo fosse proporzionale. Nel caso in cui il partito in questione avesse già ottenuto con i collegi uninominali un numero di deputati pari o superiore a quello che gli spetterebbe in base alla sua percentuale del voto complessivo, non gli vengono attribuiti seggi della quota proporzionale.

Esempio: il partito A ottiene il 40 per cento dei voti e nei collegi uninominali ottiene 130 seggi; gliene spettano 30 nella quota regionale; se avesse ottenuto già 160 seggi nei collegi uninominali, non gliene sarebbe spettato nessuno nella quota proporzionale.

- 6) Così determinati i seggi spettanti ai partiti politici in base al primo turno elettorale, qualora un partito politico abbia ottenuto la metà più uno dei seggi complessivi, i rimanenti cento seggi sono distribuiti nel seguente modo: 60 al partito che ha già ottenuto la maggioranza dei seggi; 40 in ragione proporzionale fra gli altri partiti. In questo caso non si fa luogo al secondo turno.
- 7) Se nessun partito politico ha ottenuto la maggioranza dei seggi nel primo turno elettorale, si fa luogo ad un secondo turno a sette o quattordici giorni di distanza, al quale sono ammessi solo i due partiti politici che nel primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti. In tale secondo turno, il partito che ottiene il maggior numero di voti consegue tanti seggi quanti sono necessari a fargli conseguire il 55 per cento dei voti complessivi. I seggi rimanenti vengono attribuiti al secondo partito.

Alcuni nodi da sciogliere:

- a) evitare aggiramenti delle soglie di sbarramento mediante coalizioni elettorali. Obbligo di competere come partito o movimento politico registrato (ergo serve legge sui partiti). Oppure soglia più elevata per le coalizioni (es. 8 per cento)
- b) consentire coalizioni tra primo e secondo turno (ovviamente solo fra i partiti che hanno ottenuto rappresentanza in Parlamento)? E con quali conseguenze in termine di accesso al riparto dei seggi distribuiti nel secondo turno?

Valerio Onida

Urgenza e carattere prioritario della riforma elettorale, anche provvisoria.

Benché non spetti in generale alla Commissione governativa dare indicazioni sui tempi e sulle priorità delle riforme, non ci si può esimere dal rilevare che rinviare la definizione della nuova legge elettorale alla fase successiva alla eventuale approvazione ed entrata in vigore delle riforme costituzionali preconizzate significherebbe prolungare di molto nel corso della presente legislatura la vigenza della Legge del 2005, con il concreto rischio che in caso di interruzione anticipata della legislatura, o perfino alla conclusione di questa (se i procedimenti di revisione costituzionale dovessero prolungarsi), si vada al voto con la legge attuale. Questa peraltro, come si sa, è già *sub judice* davanti alla Corte Costituzionale, onde potrebbe comunque essere necessario intervenire su di essa ad esito del giudizio di costituzionalità o meglio allo scopo di prevenirlo.

L'obiezione secondo cui non si potrebbe discutere di legge elettorale se non dopo aver definito la forma di governo è a mio avviso infondata, poiché, come dirò oltre (punto 2), non vi è affatto un rapporto di implicazione necessaria fra scelta della forma di governo e scelta del sistema elettorale per l'elezione (almeno) della Camera dei deputati. In ogni caso, se si ammette, come si deve a mio giudizio ammettere, l'urgenza di disporre di una nuova legge elettorale fin da subito, per l'eventualità che si verifichi lo scioglimento anticipato delle Camere, nulla vieta di procedere a tale riforma in via provvisoria e a Costituzione invariata, eliminando almeno i difetti più macroscopici della legge attuale, salvo poi ritornare sul tema dopo le riforme costituzionali e tenendo conto di esse (e per esempio del fatto che il Senato, in ipotesi, non sia più eletto direttamente).

Assenza di una implicazione necessaria fra scelta della forma di governo e scelta del sistema elettorale.

A mio giudizio, come ho accennato, non vi è un implicazione necessaria fra scelta della forma di governo e scelta del sistema elettorale: posto che, qualunque scelta si faccia, resta sicuramente il problema di eleggere almeno una Camera "politica" che risulti adeguatamente rappresentativa, contenga l'eccessivo frazionamento della rappresentanza, e consenta l'instaurazione del

rapporto fiduciario fra Governo e maggioranza parlamentare, che anche nel modello semi-presidenziale resta una caratteristica del sistema.

In particolare, l'eventuale scelta del sistema dei collegi uninominali a doppio turno non è affatto condizionata alla scelta del sistema semi-presidenziale: al contrario, il suo forte effetto maggioritario potrebbe esplicarsi anche con maggiore utilità rimanendo parlamentare la forma di governo. Allo stesso modo, un sistema proporzionale con forti clausole di sbarramento potrebbe funzionare sia nell'ambito del sistema parlamentare, sia nell'ambito di un sistema semi-presidenziale.

Anna Maria Poggi

Legge elettorale e forma di governo.

Provo a seguire lo schema di ragionamento che trovo particolarmente efficace e che si basa sull'approfondimento dei nessi e delle relazioni reciproche tra i temi della forma di governo e della riforma della legge elettorale con quelli del sistema dei partiti e più in generale del sistema della democrazia nel nostro Paese.

Ciò non per mettere sotto accusa la politica, ma per una razionalità intrinseca ai ragionamenti che andiamo facendo in questa Commissione: delle riforme costituzionali c'è bisogno perché qualcosa non funziona, altrimenti è inutile parlarne.

In questa prospettiva pare difficile negare che in Italia c'è qualcosa che non funziona e ciò è in parte connesso alla incredibile capacità che ha avuto il sistema dei partiti nel paralizzare la funzionalità della forma di governo parlamentare.

Ora che qualunque forma di governo, ma quella parlamentare in particolare, sia significativamente influenzata dal sistema dei partiti, è noto e pacificamente accettato.

Allo stesso modo è evidente che il potenziale manipolativo dei partiti (nel bene e nel male, ovviamente) più di tanto non è coercibile. E di ciò erano assolutamente consapevoli i nostri Costituenti (da Calamandrei a Vittorio Emanuele Orlando) che dopo l'esperienza del Ventennio giustamente, pur consapevoli dei rischi di cui sopra, hanno affidato ai partiti il ruolo di mediatori per eccellenza della volontà dei cittadini nel concorrere alla politica nazionale (art. 49 Cost.).

Questo contesto (assolutamente condivisibile) di estrema fiducia nel sistema politico dei partiti, anche in quanto foriero di robuste iniezioni di democrazia partecipativa, è entrato in una crisi ormai irreversibile a partire dal 1992.

Dal 1992, infatti, è andato in crisi non solo il sistema dei partiti ma con esso l'idea stessa di partito come forza di mediazione che riduce i rischi dei conflitti e che con la propria forza di rappresentazione assicura un apprezzabile grado di stabilità al sistema

Oggi i nuovi attori politici (che nascono, si estinguono, si fondono continuamente) non reputano vincolanti i precedenti risalenti ad un contesto diverso. La destrutturazione dei partiti e del sistema dei partiti, inoltre, non è corretta dalla formazione delle coalizioni, perché non vi sono regole convenzionali di coalizione.

La coalizione che governa il Paese in questo frangente storico è un inedito e l'unica cosa certa al momento è che da destra e da sinistra sono più i tentativi di farla saltare che quelli di tenerla in piedi, a conferma dell'inesistenza di regole di coalizione.

In questo senso la crisi delle istituzioni cui assistiamo (instabilità del governo, incapacità decisionale del Parlamento...) è conseguente alla crisi dei partiti.

Tale affermazione è una pura constatazione, priva di connotazioni valoriali o tassonomiche, peraltro fatta propria da molta parte della dottrina.

L'elenco delle situazioni in cui la crisi dei partiti ha influenzato le istituzioni sarebbe lungo, ma qualcuna va pur ricordata: le riforme elettorali sinora varate sono state tutte trasformate dai partiti; le crisi di governo sono state quasi tutte extraparlamentari, sino all'ultimo eclatante episodio della mancata formazione del Governo dopo la tornata elettorale; persino l'istituto del Presidente della Repubblica è stato indirettamente trasformato dal modo di comportarsi ed essere dei partiti.

Non mi pare che ricordare questi elementi sia la spia di un atteggiamento ostile o scettico rispetto alla politica o ai partiti. Al contrario, se si ritiene che questi, pur in forme e architetture diverse, costituiscano anche per il futuro l'architave essenziale della nostra democrazia, occorre teorizzarne il mutamento delle modalità di essere e di rappresentare la volontà degli elettori.

Credo infatti che tra gli elementi di contesto di cui dobbiamo tenere conto nelle nostre discussioni vi è soprattutto quello della generale disaffezione dei cittadini verso la politica, che è tema ancora più grave di quello della incapacità decisionale del sistema nel suo complesso. Il tema del recupero della fiducia nella democrazia rappresentativa è un pilastro fondamentale del rinnovamento della democrazia e della vita pubblica.

Non si tratta, dunque, di revocare in dubbio la tesi di Elia, secondo cui ogni forma di governo include un contesto partitico potenzialmente in grado di condizionarla, per cui le regole sulla forma di governo, soprattutto parlamentare sono a "fattispecie aperta", e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo".

Si tratta, invece, di operare affinché le regole di quel sistema (dei partiti) non diventino parallele a quelle costituzionali e addirittura arrivino a deformare queste ultime.

Perciò la prima urgenza è la legge elettorale, perché essa può modificare significativamente il comportamento dei partiti.

Su cosa può incidere la legge elettorale?

1. sulla capacità di rappresentare più correttamente possibile la volontà degli elettori;
2. sulla possibilità di rappresentare *anche* interessi dei territori (perciò la Camera delle Autonomie, specie se eletta in maniera diretta, è fondamentale, perché indurrebbe i partiti a strutturarsi in maniera diversa dall'attuale e a conferire maggior peso alla democrazia interna);
3. sulla possibilità di ridurre la frantumazione dei partiti.

Il sistema elettorale che meglio risponde a questi obiettivi l'uninomiale a doppio turno di collegio, con una significativa soglia di sbarramento al primo turno.

Questo sistema infatti:

- a) collega i candidati alle comunità territoriali, evitando sia le liste bloccate sia il ricorso alle preferenze;
- b) produce coalizioni meno forzate dell'uninomiale secco;
- c) produce un risultato immediato in termini di chiarezza di governabilità.

Esso, inoltre, dovrebbe essere “temperato” attraverso una garanzia di rappresentanza adeguata delle diverse forze collegata al livello nazionale (si rinvia sul punto all'intervento di Falcon cui si aderisce).

Sul nesso tra sistema elettorale e forma di governo è noto che le posizioni sono divaricate tra chi ritiene che l'uninomiale a doppio turno richieda l'elezione diretta del Capo dello Stato in funzione di primo ministro e chi, invece, ritiene che il sistema elettorale uninominale a doppio turno funzioni di per sé, come elemento razionalizzatore del sistema, senza dover essere necessariamente congiunto alla riforma della forma di governo (v. Terza Repubblica Francese).

Anzi i sostenitori di questa seconda tesi asseriscono che l'elezione diretta non garantirebbe il raggiungimento dello scopo che teoricamente si prefigge, e

cioè l'efficienza, poiché conseguirebbe in realtà la *stabilità* nel tempo della carica eletta. Con la conseguenza perversa che l'errore nella elezione di un soggetto diventa irrimediabile per il tempo dato.

Sono sicuramente credibili, in teoria, sia l'una che l'altra opzione. Dalla comparazione con quanto avviene o è avvenuto in altri ordinamenti si possono trarre esemplificazioni sia dell'una che dell'altra tesi.

Pertanto pur rimanendo vero che tra legge elettorale e forma di governo non vi è interdipendenza (come dimostra ampiamente Sartori), è altrettanto vero che la loro connessione dipende dagli scopi che ci si prefigge e avendo in mente non un ordinamento astratto, bensì un ordinamento *situé*.

Se guardiamo all'esperienza italiana è innegabile che il solo mutamento della legge elettorale (1993-1995) non accompagnato da una riforma strutturale della forma di governo non ha risolto i problemi che affliggevano (e affliggono) il nostro Paese: instabilità dei governi, frammentazione partitica, disaffezione dei cittadini

La sola riforma della legge elettorale non ha sortito né stabilità delle istituzioni di Governo, né tantomeno la loro efficienza.

Dunque non è irragionevole immaginare che se le due riforme fossero contestuali, il rendimento delle stesse sarebbe migliore. Perlomeno l'esperienza nostrana questo ci suggerisce.

Il problema pertanto diventa: razionalizzazione della forma di governo parlamentare o semi-presidenzialismo o presidenzialismo?

Non si può rispondere a questa domanda in maniera teorica, perché occorre tenere conto dell'”impatto” di tali riforme sull'attuale assetto costituzionale.

Per tale motivo occorre prendere coscienza del fatto che una revisione della forma di governo diversa dal rafforzamento di quella parlamentare richiede un mutamento di contesto costituzionale (tutte le norme connesse ora al sistema proporzionale e che dovrebbero essere ricalibrate in funzione di contrappeso) che non è percorribile in questo quadro politico e di partiti.

In questo contesto è certamente percorribile, invece, la riforma della legge elettorale unita al rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio dei ministri e ad una riforma del bicameralismo che renda più efficace l'azione di controllo politico del Parlamento.

Per tali motivi almeno queste tre riforme dovrebbero essere contestuali:

- Legge elettorale: uninominale a doppio turno di coalizione;
- Rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio rispetto alla sua coalizione: fiducia personalizzata;
- Bicameralismo: una sola camera politica di rappresentanza diretta di tutti i cittadini che è l'unica vera interfaccia del Governo, dal punto di vista del controllo e dell'indirizzo politico e una Camere di rappresentanza (diretta) delle Autonomie che probabilmente indurrebbe una ristrutturazione del sistema dei partiti ed una loro maggiore attenzione all'esigenze del "territorio".

Vi è poi la questione se la formula elettorale vada costituzionalizzata.

Le ragioni per cui ciò sarebbe opportuno sono connesse ad evitare che i partiti mutino la legge elettorale a seconda dei loro interessi contingenti (come è avvenuto sinora). La controindicazione secondo cui occorrerebbe modificare la Costituzione per cambiare la legge elettorale è, in realtà, un incentivo alla sua costituzionalizzazione.

Occorre, infine, rafforzare gli istituti di democrazia diretta sicuramente con almeno due strumenti:

- 1) leggi di iniziativa popolare: occorre obbligare i partiti nei loro statuti a presentarle quando gli aderenti lo richiedano e inoltre le Camere a deliberare quando siano presentate da soggetti non strutturati nei partiti;
- 2) consultazioni intermedie tra le tornate elettorali sui grandi temi: (sugli interventi infrastrutturali, come proposto dal precedente Gruppo di lavoro insediato dal Presidente della Repubblica.

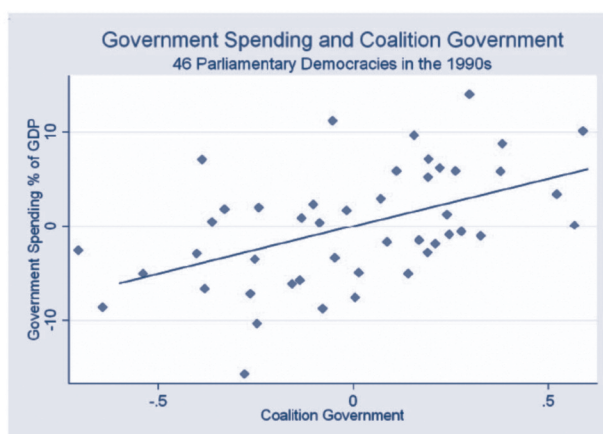
Guido Tabellini

Non si può dire che esista un sistema elettorale ideale in assoluto. Ogni sistema ha pro e contro. Il sistema migliore è quello più adatto alle specificità e ai problemi più rilevanti per il paese.

Oggi la priorità in Italia non è rappresentare una vasta gamma di punti di vista, né facilitare la formazione del consenso. La priorità è avere un sistema politico che decide con efficacia, per realizzare le riforme economiche e della pubblica amministrazione di cui vi è disperato bisogno. In particolare, vi sono due sfide centrali: controllare la crescita della spesa pubblica; e combattere la corruzione e gli abusi della politica, per riavvicinare i cittadini alle istituzioni.

Su entrambi i punti, controllo della spesa pubblica e contrasto alla corruzione politica, i confronti internazionali parlano molto chiaro.

i) In un campione di 46 democrazie parlamentari nel corso degli anni '90, la dimensione della spesa pubblica è molto più alta nei paesi dove prevalgono i governi di coalizione anziché governi sostenuti da un unico partito maggioritario – di quasi il 7% del PIL, dopo aver tenuto conto delle caratteristiche economiche, storiche e sociali del paese (cf. la figura tratta da Persson, Roland, Tabellini, QJPS 2007). Sebbene non vi sia una relazione univoca tra tipo di governo e sistema elettorale, i confronti internazionali evidenziano anche che governi di coalizione sono molto più frequenti nei sistemi proporzionali.



The figure shows the partial correlation between coalition government and government spending in the 1990s cross section. It is obtained by regressing both variables on per-capita income, population over 65, openness, federalism, ethno-linguistic fractionalization, and UK colony, and then plotting the resulting residuals against each other.

ii) La corruzione politica è più diffusa nei paesi in cui la legge elettorale impedisce ai cittadini di esprimere un voto direttamente sui singoli candidati (perché eletti in liste bloccate), ed è minore nei paesi dove il Parlamento è eletto in collegi uninominali, dove i cittadini scelgono tra candidati appartenenti a schieramenti politici contrapposti e in competizione tra loro.

Da entrambi i punti di vista, l'attuale legge elettorale italiana è pessima. Anche trascurando il problema del Senato, il sistema proporzionale con basse soglie di esclusione e il premio di maggioranza dato alla coalizione vincente incoraggiano la formazione di cartelli elettorali formati da tanti partiti diversi tra loro, che quando si trovano al governo sono vittima della loro stessa eterogeneità. E le liste bloccate impediscono ai cittadini di selezionare i candidati migliori.

In particolare, il premio di maggioranza dato alla coalizione vincente ha consolidato il bipolarismo, ma a scapito delle inefficienze che nascono da coalizioni litigiose e polarizzate al loro interno. Per vincere la competizione bipolare, i partiti sono costretti a formare coalizioni il più ampie possibili, esponendosi però al ricatto dei partiti estremisti, con ovvie inefficienze sui governi che ne scaturiscono.

Secondo questi criteri, sistemi elettorali basati su collegi uninominali hanno due vantaggi. i) Il premio di maggioranza è attribuito al singolo partito (collegio per collegio), anziché alla coalizione, e ciò scoraggia la proliferazione dei partiti. ii) I candidati sono scelti direttamente dai cittadini, il che limita o disincentiva gli abusi, e la competizione politica spinge i partiti a presentare candidati migliori.

Un'obiezione ricorrente contro i collegi uninominali è che in Italia l'uninominalità a turno unico non si è accompagnato alla riduzione dei partiti. Una risposta parziale è che il turno unico italiano non ha avuto abbastanza tempo per influire sul sistema dei partiti. Il turno unico italiano è nato in un momento particolare, in cui un vecchio sistema di partiti lasciava il posto a partiti nuovi e privi di tradizioni. Non è sorprendente che in una fase iniziale vi sia stata proliferazione di partiti, e vi è un po' di evidenza empirica che sul finire il sistema uninominale stava spingendo i partiti ad aggregarsi tra loro.

Una seconda obiezione, più rilevante, è che il sistema uninominale a turno unico in Italia ha funzionato male perché ha comunque incoraggiato il formarsi di ampie coalizioni eterogenee, attraverso gli accordi di desistenza sui singoli collegi. Cioè l'uninominalità a turno unico ha spinto verso un bipolarismo di coalizione, anziché di partiti.

Questa obiezione, tuttavia, riguarda il sistema uninominale *a turno unico*, più che il collegio uninominale in quanto tale. In particolare, un sistema uninominale *a doppio turno* (con accesso al secondo turno riservato ai due candidati più votati), avrebbe un vantaggio fondamentale da questo punto di vista: quello di ridurre il potere di ricatto dei partiti minori (che tipicamente sono anche su posizioni più estremiste e meno moderate).

Infatti, il partito più grande avrebbe comunque accesso al secondo turno. E al secondo turno esso potrebbe comunque prendere il voto di chi al primo turno aveva votato per il partito estremista (o minore) a lui vicino. Il potere di ricatto dei partiti minori sarebbe dunque molto ridotto, e così l'incentivo dei grandi a fare accordi di desistenza collegio per collegio. Inoltre, anche ove si giungesse comunque a governi di coalizione, il potere contrattuale dei partiti più radicali e più piccoli all'interno della coalizione sarebbe comunque ridotto, sempre per le stesse ragioni.

Questo vantaggio del secondo turno dipende in modo cruciale dalla mobilità degli elettori, cioè dalla disponibilità dei cittadini a votare comunque per il partito più vicino, anche se non il preferito in assoluto. Quanto è grande in pratica questa mobilità? L'esperienza del doppio turno nelle elezioni del Sindaco nei comuni sopra i 15000 abitanti ci consente di dare una risposta.

Con ipotesi plausibili e comunque conservative su chi ha partecipato al voto nel primo e secondo turno, i dati delle elezioni comunali suggeriscono che, tra i cittadini che al primo turno hanno votato per un candidato escluso, almeno uno su due partecipa comunque al secondo turno. Cioè il potere di ricatto dei partiti minori potrebbe essere quantomeno dimezzato passando dal turno unico al doppio turno.

Naturalmente, perché un sistema a doppio turno possa davvero ridurre il potere di ricatto dei partiti minori e disincentivare gli accordi di desistenza collegio per collegio, è fondamentale che l'accesso al ballottaggio sia riservato ai due candidati più votati, o comunque abbia soglie di accesso molto elevate.

Un sistema elettorale uninominale a doppio turno chiuso (o con soglia elevata) avrebbe un altro vantaggio se inserito in un regime semi-presidenziale. L'elezione del Presidente (anch'essa a doppio turno) diventerebbe un naturale punto focale, spingendo ancora di più la competizione politica verso una competizione bipolare tra i due maggiori partiti.

Infine, e come si è visto nelle elezioni comunali, il doppio turno avrebbe

l'ulteriore vantaggio di aumentare la legittimità di chi vince, perché il vincitore potrebbe a ragione dire di essere stato votato dalla maggioranza assoluta di chi partecipa al secondo turno.

Da ultimo, gli effetti positivi del sistema uninominale a doppio turno sarebbero condivisi anche da altri sistemi, quali ad esempio quello in vigore in Australia, dove i cittadini esprimono preferenze su più di un candidato, e le seconde preferenze si sommano alle prime nei collegi in cui nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta dei primi voti. Il voto alternativo australiano (o altri sistemi ad esso analoghi) ha il vantaggio che non costringe i cittadini a votare due volte. Rispetto al secondo turno, tuttavia, esso ha il grave difetto di incoraggiare il voto strategico (problema che non si pone nel secondo turno se l'accesso al ballottaggio è ristretto a soli due candidati).

Il doppio turno nell'ambito di collegi uninominali o nell'elezione diretta del Presidente non va confuso con il cosiddetto doppio turno di coalizione, cioè con un secondo voto con cui si attribuisce il premio di maggioranza ad una coalizione di partiti, qualora nessuna coalizione abbia raggiunto la maggioranza di seggi in Parlamento. Tale sistema, infatti, come il sistema attualmente in vigore, continua ad attribuire il premio di maggioranza ad una coalizione di partiti, e non ad un singolo partito. Cioè, è sostanzialmente un sistema più democratico rispetto all'attuale per attribuire il premio di maggioranza ad una coalizione. Ma si tratta comunque di un sistema che condivide molti dei difetti del sistema attuale, e non ha quasi nessuno dei pregi del doppio turno di collegio. In particolare, il doppio turno di coalizione non riduce il potere di ricatto dei partiti minori. Poiché il premio di maggioranza è attribuito ad una coalizione di partiti, anziché ad un singolo partito, rimane comunque essenziale formare cartelli elettorali più ampi possibili. E le difficoltà decisionali del sistema politico italiano sono in gran parte riconducibili all'eterogeneità e litigiosità intestina di questi cartelli elettorali.

Questi difetti sarebbero ulteriormente ampliati se, come probabile, il doppio turno di coalizione si accompagnasse ad un sistema elettorale proporzionale per assegnare i seggi. E questo abbinamento sarebbe naturale, perché altrimenti un premio di maggioranza verrebbe assegnato due volte: al primo turno nell'assegnazione dei seggi, e una seconda volta con il premio di coalizione.

Per completezza, aggiungo alcune osservazioni anche su un eventuale sistema proporzionale (puro o nelle sue varianti) senza alcun premio di maggioranza

dato alla coalizione vincente. Tale sistema continuerebbe ad avere il difetto di spingere alla proliferazione dei partiti, e quindi ai governi di coalizione. Si aggiungerebbe il difetto di interrompere l'evoluzione del sistema politico italiano verso il bipolarismo. Questa evoluzione ha comunque dato agli elettori la scelta di quale debba essere lo schieramento politico che ha la responsabilità di formare il Governo. In particolare, un sistema proporzionale senza premi di coalizione riporterebbe il sistema politico italiano verso quello prevalente prima degli anni '90, dove le coalizioni di governo si formavano dopo le elezioni, e non prima. Ciò a sua volta aggraverebbe il distacco dei cittadini dalla politica che già oggi osserviamo.

Questi difetti di un sistema proporzionale sarebbero in parte (ma solo in parte) alleviati da soglie di sbarramento elevate, e da distretti piccoli (come in Spagna). Ove si optasse per un sistema proporzionale, e tenendo conto delle priorità italiane, sarebbe importante adottare queste varianti, insieme al voto di preferenza (che consente ai cittadini di selezionare i candidati preferiti e di punire chi ha commesso eventuali abusi).

Infine, due osservazioni:

- i) La procedura per cambiare la legge elettorale andrebbe rafforzata e costituzionalizzata, prevedendo una maggioranza qualificata (o quantomeno la maggioranza assoluta), per evitare che la legge elettorale sia oggetto di manipolazioni opportunistiche come è accaduto nel recente passato. Infatti, una volta che il Parlamento comincia a considerare la legge elettorale alla stregua di una qualunque legge che può essere cambiata a discrezione di chi ha la maggioranza in quel momento, vi è il rischio che ciò diventi un'abitudine ricorrente. È un rischio che va assolutamente scongiurato, per ovvie ragioni.
- ii) Nel caso in cui si scelga un sistema elettorale con collegio uninominale, occorre che i distretti siano definiti da una commissione tecnica, con il criterio di ridurre al minimo la probabilità che vi siano distretti "sicuri" per l'uno o l'altro schieramento politico. Tanto più il sistema politico è competitivo, e tanti più i collegi sono davvero contestabili, tanto minori sono gli abusi della politica, e tanto più i partiti sono costretti a presentare candidati eccellenti. Poiché i partiti hanno invece interesse a colludere per spartirsi collegi sicuri, è importante che la definizione dei distretti sia affidata ad una commissione non-politica, e comunque che i criteri di competitività nella definizione dei distretti siano definiti con forza e chiarezza.

In sintesi.

Non esiste un sistema elettorale preferibile in assoluto. Tuttavia oggi in Italia è prioritario avere un sistema elettorale che riduca la frammentazione del sistema dei partiti, che scoraggi la formazione di governi sostenuti da coalizioni ampie e eterogenee, e che riduca il potere di ricatto e condizionamento dei partiti minori. È anche importante dotare i cittadini di strumenti con cui punire la corruzione politica dei singoli rappresentanti.

Questi criteri inducono a preferire un sistema uninominale a doppio turno, dove l'accesso al ballottaggio è ristretto ai due candidati più votati. Questo sistema è preferibile indipendentemente dalla forma di governo, sebbene esso abbia ulteriori vantaggi ove abbinato alla elezione diretta del Presidente.

Il cosiddetto doppio turno di coalizione non avrebbe i vantaggi del doppio turno di collegio, e in particolare avrebbe il grave difetto di continuare a incoraggiare la formazione di coalizioni di governo ampie ed eterogenee.

APPROFONDIMENTI VARI

Mario Pilade Chiti

La Commissione ha lavorato inizialmente su cinque temi indicati nel decreto istitutivo, cui poi si è aggiunto un sesto (la partecipazione popolare). Ogni selezione tematica è discutibile, specie per le questioni costituzionali dove tutto si tiene in modo relazionale. Ma coloro, come me, che hanno accettato la nomina hanno anche condiviso di lavorare su tali temi, pur mettendo in evidenza nelle discussioni in seduta plenaria anche l'importanza dei temi lasciati fuori dal mandato della Commissione; tra tutti, la giustizia.

Queste note non esprimono dunque riserve sul metodo seguito dalla Commissione e sui risultati raggiunti (di per sé opinabili, naturalmente), bensì intendono indicare ai lettori delle nostre proposte: a) come gran parte di esse possa avere effettivo svolgimento solo alla condizione di un'imponente adeguamento della normativa primaria; b) come, inoltre, sia necessario procedere alla riforma di altre previsioni costituzionali connesse ai temi esaminati, ma che non sono state adeguatamente trattate nel corso dei nostri lavori sia per carenza di tempo, sia per la focalizzazione inevitabile sulle questioni di fondo; c) ancora, come sia opportuno, a mio avviso addirittura necessario, costituzionalizzare istituti e principi che hanno avuto negli ultimi decenni un largo sviluppo al di fuori di un preciso scenario costituzionale; d) infine, come sia impossibile, se non in modo solo interinale, prescindere dalla problematica della giustizia ove ogni tema finisce per avere riscontro necessario.

Alcuni esempi degli indirizzi che, per quanto sopra, considero essenziali per una riforma effettiva della Costituzione sono i seguenti.

Nella discussione sulla forma di governo è venuta crescendo la proposta di "premierato parlamentare" (o analoghe formulazioni), variante significativa della razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Ma questa proposta non può limitarsi a trattare i profili prettamente costituzionali, di più alto livello, deve invece coinvolgere l'intero sistema di governo: Presidenza del Consiglio, apparati del Governo, Ministeri, ecc. Gran parte del quale disciplinato oggi e nel futuro da leggi ed altri atti normativi non costituzionali.

Per i temi connessi a quelli trattati, ma lasciati in disparte dalla Commissione, come amministrativista posso richiamare, tra l'altro, per connessione alla questione del "premierato", quello degli organi ausiliari (Consiglio di Stato e Corte dei conti), di cui non serve richiamare l'importanza tanto storica

quanto attuale. Tali organismi – da riconsiderare a partire dalla qualifica oscura ed obsoleta di “ausiliari” – debbono essere rivisti alla luce delle tante modifiche ordinamentali intervenute; non ultime, specie per la Corte dei conti, quelle scaturenti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.

Quale esempio di tematica che sarebbe opportuno costituzionalizzare, ma di cui in Commissione si è accennato appena, penso alle Autorità indipendenti; tanto poco “amministrative” da condividere la residua sovranità statale in settori come la moneta e la finanza, o preposte a settori cruciali per l’economia (AGCom, ecc.) e la società (riservatezza, ecc.). La circostanza che molte delle Autorità traggono la loro disciplina dal diritto dell’UE non significa che debbano rimanere estranee al disegno costituzionale, perché, applicando coerentemente tale assunto, in Costituzione rimarrebbe altrimenti ben poco; tanta è l’influenza europea sull’intero assetto ordinamento, anche costituzionale.

Infine, circa la giustizia le contrapposizioni sono nel Paese così forti (e tali sarebbero state anche nella Commissione) da far ritenere saggia la decisione di non discuterne in questa fase di avvio del cammino riformatore. Tuttavia, ci sono questioni apparentemente “tecniche”, poco divisive, che ben potevano essere affrontate, approfittando dell’occasione propositiva. Un caso tra i molti è quello della riforma del riparto delle giurisdizioni; precisamente della procedura e dell’organismo preposto alla risoluzione delle controversie sulla giurisdizione. L’attuale sistema risulta discutibile nel merito, non comprensibile fuori Italia (ma anche da noi stessi) e comunque farraginoso. Contribuisce a tenere lontano gli investitori stranieri, che preferiscono la giustizia di altri paesi costosa, ma affidabile e veloce. Se la Commissione è stata chiamata ad esprimere proposte capaci di riavviare il sistema Italia, anche questo tipo di riforme appare ineludibile.

Un cenno finale alla prospettiva europea della riforma, che ad un certo punto delle discussioni in Commissione sembrava quasi inesistente. Il lettore vedrà che il testo finale contiene numerosi e qualificanti richiami alla prospettiva dell’integrazione europea ed al diritto dell’UE. Ma onestamente questi riferimenti si “attaccano” esternamente alle parti principali della Relazione, senza connotarla veramente. Così come quasi nulla è stata la discussione sulla portata, a mio parere di grande rilievo, della legge costituzionale n. 1/2012 sui vincoli di bilancio e sulla “buona amministrazione finanziaria”.

Del resto, nel testo finale non si ritrova neanche l’eco della proposta di inserire nella Costituzione un “articolo europeo”, come nella gran parte delle

Costituzioni degli Stati membri. Non si tratta di dimenticanza, ma del prevalere di un'ottica ancorata al preteso perdurante valore dell'art. 11, come inteso dalla Corte costituzionale. Risultato deludente, a mio avviso, che si presta a critiche, sia nazionali che europee.

Per concludere, ritengo che la Commissione difficilmente avrebbe potuto fare di più nel tempo a disposizione e con la griglia dei temi prescelta dal Governo; ma le brevi note sopra esposte indicano quanto ancora si possa e si debba fare per pervenire ad una proposta di riforma complessiva, coerente ed effettivamente funzionante.

Giuseppe de Vergottini

Una riflessione sull’inserimento in Costituzione delle Autorità indipendenti.

Ad oggi, l’insieme delle Autorità amministrative indipendenti costituisce un sistema condiviso, anche in quanto esistente, a mezzo del quale si espleta un insieme di specifiche funzioni di regolazione e garanzia.

In dottrina, si è costantemente e variamente dibattuto circa la costituzionalizzazione delle stesse. E, secondo quanto ricordato anche nell’*Indagine conoscitiva sulle Autorità amministrative indipendenti - Audizione di esperti della materia, del 26 gennaio 2011* (reperibile in <http://leg16.camem.it/461?stenog=/dati/leg16/lavorilsten-comm/OJlimlag/imlipendenti/201110126&pagf>), le posizioni proposte hanno oscillato tra una minore o maggiore valorizzazione formale-normativa delle questioni giuridiche attinenti le funzioni e/o la (mera) esistenza di una certa Autorità caratterizzata da specifiche funzioni.

Un primo tentativo di introduzione nel testo della Costituzione è stato fatto, ad esempio, con la Bicamerale D’Alema.

In particolare, l’art. 109 del progetto di revisione costituzionale attribuiva alle Autorità il compito di esercitare “*funzioni di garanzia e vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione*”, prevedendo la riserva di legge in tema di durata del mandato; requisiti di eleggibilità; condizioni di indipendenza ed il dovere di riferire alla Camera circa l’attività svolta.

Successivamente, nella XIV legislatura, su iniziativa del Governo (nella persona del Ministero della Funzione pubblica) e di alcuni parlamentari, sono stati presentati diversi progetti di legge-quadro, tra i quali si ricorda il DDL Amato-Letta, presentato nel 2002 sia al Senato che alla Camera.

Per una nuova ipotesi di costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti si dovrà attendere la riforma della seconda parte della Costituzione approvata dalle Camere nel novembre 2005 in seconda lettura, ma poi bocciata in sede di referendum confermativo costituzionale.

Qui si prevedeva una nuova competenza del Presidente della Repubblica ex art. 87 relativamente alle nomine dei Presidenti delle Autorità. E nell’art. 98 bis, si riproponeva sostanzialmente la formulazione già formulata dalla suddetta Commissione D’Alema.

Tale scelta costituzionalizzava le Autorità indipendenti, ma non forniva

alcun riferimento circa la definizione di queste nell'insieme dei poteri statali.

L'art. 98 bis del testo della riforma attestava lo svolgimento di compiti di "garanzia e vigilanza" da parte delle Autorità implicando un onnicomprensivo rinvio alla legge per la definizione delle condizioni di indipendenza delle Autorità.

Qualora si optasse per un'auspicabile costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti, riterrei che si dovrebbe prevedere il rinvio alla legge quanto alla costituzione e alla definizione dell'ordinamento delle diverse Autorità. Più complesso è definire i termini dell'indipendenza in quanto sedi istituzionali estranee al circuito rappresentativo ma fortemente incidenti sulla cd. Costituzione economica europea e nazionale.

Alla luce di queste brevi note, in sostanza, riterrei di suggerire una costituzionalizzazione (formale) delle Autorità amministrative indipendenti ma, secondo quanto specificato, nella cornice di una effettiva valorizzazione dell'indipendenza quale condizione necessaria per espletare compiutamente le funzioni di garanzia e vigilanza da parte di autorità amministrative.

Una riflessione sulla competenza in tema di delibera e dichiarazione di guerra e ruolo del Consiglio Supremo di Difesa.

L'articolo 78 Cost. sulla delibera parlamentare dello stato di guerra e l'articolo 87, comma 9, sui poteri presidenziali di dichiarazione e sulla presidenza del Consiglio Supremo di Difesa sono del tutto superati dai più recenti sviluppi politici, prassi applicative e legislazione ordinaria intervenuta.

Oggi è particolarmente sentito il tema dell'invio di missioni militari all'estero. Ad un tempo la indeterminatezza del ruolo del Consiglio Supremo pone seri problemi di raccordo fra indirizzi governativi e parlamentari e ruolo decisivo e non solo garante del Capo dello Stato.

- a) La tradizionale attribuzione costituzionale in tema di deliberazione parlamentare dello stato di guerra non presenta oggi una particolare importanza per il venire meno della praticabilità delle ipotesi convenzionali di guerra interstatale ed essendo anche caduta in disuso la dichiarazione formale di guerra. Attualmente ciò che soprattutto conta è la decisione che viene assunta per *l'impiego delle forze armate dello stato all'estero* in una gamma di circostanze che vanno dalle missioni dirette ad imporre anche con la forza la pace a vere e proprie guerre internazionali senza che la guerra venga deliberata e dichiarata. Quindi la prassi ha spostato l'attenzione

sulle *decisioni di impiego delle forze armate all'estero*, a prescindere dalla esistenza di guerra e, a maggior ragione, da una sua dichiarazione formale.

Nei diversi ordinamenti per quanto riguarda il ruolo del Parlamento circa simili decisioni, sono rare le puntuali scelte in Costituzione, valendo piuttosto consuetudini e prassi. Una competenza parlamentare a decidere sull'invio delle forze armate fuori dai confini nazionali è prevista in alcune Costituzioni di Paesi passati dalla forma di stato socialista a quella liberale che hanno così preso atto della attuale evoluzione dei rapporti internazionali dove è scomparsa la dichiarazione di guerra ed è divenuta importante la decisione in tema di impiego delle forze armate all'estero (Ungheria, dopo la revisione del 1989, articolo 40 b; Slovacchia, 1992, articolo 86; Estonia, 1992, articolo 128; Russia, 1993, articolo 102). Le scelte di indirizzo in tema di intervento all'estero sono prevalentemente affidate alla competenza governativa: l'esecutivo si trova in una posizione preferenziale sia per la sua naturale idoneità a gestire le emergenze, sia perché di regola le missioni fuori dei confini nazionali rientrano in ipotesi previste da trattati internazionali già passati al vaglio parlamentare che apprestano il quadro di riferimento di massima contenente le regole da attuarsi caso per caso.

Ciò nonostante la rilevanza delle decisioni può far sì che accanto all'indiscussa preminenza governativa vi siano casi in cui si chiede una *codecisione* parlamentare o almeno un *consenso* esplicito da parte del Parlamento alla decisione governativa. In Danimarca la Costituzione (articolo 19, comma 2) prevede che la decisione deve avere l'assenso del Parlamento e richiede la consultazione parlamentare sulle più rilevanti decisioni che comunque interessano il ricorso all'uso delle forze annate a prescindere dall'invio all'estero. In Svezia l'impiego delle forze armate all'estero è disposto dal Governo su autorizzazione parlamentare o sulla base di una legge precedente o di un trattato approvato dal Parlamento e il Governo può autorizzare le forze armate a usare la forza solo in conformità al diritto o alle consuetudini internazionali (capo X, articolo 9). In Germania, in carenza di puntuali previsioni costituzionali ma basandosi sulla interpretazione dell'articolo 24, comma 2 della legge fondamentale che consente l'inserimento della Germania in un sistema di sicurezza collettiva e che quindi legittima qualsiasi spiegamento delle forze armate che possa essere ricondotto nell'ambito della attività delle Nazioni unite, è stato il tribunale costituzionale in una nota sentenza del 12 luglio 1994 a offrire una lettura estremamente estensiva del principio costituzionale di prevalenza dell'or-

gano parlamentare imponendo al governo una preventiva autorizzazione del *Bundestag* all'impiego delle forze armate all'estero. L'Olanda risulterebbe essere l'unico paese partecipe per lunga tradizione dei principi del costituzionalismo liberale ad aver aggiornato la sua Costituzione in modo da disciplinare esplicitamente le missioni militari all'estero inviabili per la promozione dell'ordine giuridico internazionale: si prevede l'obbligo del governo di informare il parlamento sull'impiego delle forze armate (articolo 100) mentre nei rapporti fra organi si sono formalizzate puntuali regole procedurali sui criteri che giustificano le missioni militari e sui contenuti e tempi della informazione governativa al Parlamento, dovendo quest'ultimo esprimere preciso consenso alla missione. Il consenso alla missione è considerato necessario in Norvegia non in base a vincoli normativi ma ad una regola costituzionale tacita.

Procedure di preventiva autorizzazione o di semplice informazione vengono considerate come naturalmente correlate alla essenza del rapporto fiduciario fra maggioranza parlamentare e governo, mentre ad un tempo scaturiscono dalla esigenza di consentire la funzione critica della opposizione e ciò spiega come possano attuarsi anche quando la forma di governo consente una ampia discrezionalità alla azione governativa. Così, di regola, in Francia, Belgio, Spagna la decisione del governo è dal punto di vista costituzionale assolutamente libera ma in alcune circostanze l'impiego delle forze armate all'estero è visto come questione di rilevanza nazionale che va al di là della contrapposizione tra maggioranza e opposizione e che quindi induce al raggiungimento di un *consenso* fra attori politici altrimenti contrapposti. In diversi ordinamenti il consenso viene ottenuto sfruttando l'incontro fra governo proponente e diverse parti politiche parlamentari in seno alla commissione permanente competente che di solito è la commissione affari esteri: nella pratica tale tipo di raccordo si riscontra, ad esempio, in Belgio, Olanda, Danimarca, Norvegia. La assenza di regole giuridiche che richiedano un intervento parlamentare non esclude che ne esistano di politiche: il fatto che il governo spagnolo abbia deciso di partecipare all'intervento in Kosovo senza previa verifica parlamentare ha suscitato un dibattito proprio con riferimento alle possibili censure discendenti dal mancato rispetto del vincolo fiduciario. In Gran Bretagna la decisione di intervento è ricondotta ai poteri di prerogativa esercitabili dal governo in piena discrezionalità ma la convenzione vuole che il Governo informi il *leader* della opposizione sulle decisioni da intraprendere e che il governo tenga informato il parlamento.

- b) In Italia in carenza di precise norme costituzionali la legge ordinaria e i regolamenti parlamentari hanno offerto una loro lettura dell'equilibrio fra organi costituzionali in tema di missioni militari all'estero.

La legge 18 febbraio 1997, n. 25 ha razionalizzato il procedimento di decisione coinvolgente il settore della sicurezza e della difesa stabilendo in modo esplicito una successione di *fasi procedurali* in virtù della quale le decisioni governative in materia sono sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal parlamento per poi essere attuate dal ministro competente (articolo 1). La successiva risoluzione parlamentare 7-01007 ha posto l'accento sulla successione delle fasi del *"procedimento decisionale che consente il coinvolgimento dei massimi poteri dello Stato, Governo, Presidente della repubblica e Parlamento nella assunzione delle determinazioni inerenti l'impiego delle forze armate"*: la risoluzione è precipuamente diretta a disciplinare il procedimento relativo all'invio di corpi armati all'estero ma nella parte dispositiva ha un respiro più ampio, in quanto il procedimento che disciplina riguarda *"le deliberazioni di carattere generale in materia di sicurezza e difesa, comprese quelle relative ai criteri generali di impiego delle forze armate all'estero"*. Per la prima volta la legge parla di adozione governativa, da valutarsi come *collegiale*, di deliberazioni in tema di sicurezza e difesa prevedendo altresì la approvazione successiva delle stesse da parte parlamentare. Ad un tempo va sottolineato che la previsione in termini estremamente ampi e generali consente di far riferimento a una gamma indifferenziata di situazioni, sia ordinarie che emergenziali, mentre nessun collegamento viene esplicitamente effettuato alle decisioni adottabili ai sensi dell'articolo 78. Va pure rilevato che una procedura così articolata, che coinvolge tutti i centri decisionali al vertice dello stato (governo, parlamento, presidente della repubblica in consiglio di difesa) non potrebbe certo essere considerata dovuta per qualsiasi assunzione di decisione ma andrebbe riferita unicamente a quelle decisioni che, a causa della loro oggettiva rilevanza, coinvolgono l'indirizzo politico come può confermarsi leggendo la citata risoluzione parlamentare che insiste sul *carattere generale* delle deliberazioni che devono adottarsi rispettando il procedimento previsto dall'articolo 1 della Legge n. 25/1997.

La Legge, in particolare, non è stata concepita come finalizzata a dare attuazione all'articolo 78. Ma in proposito va sottolineato come da un punto di vista pratico il mancato esplicito collegamento della normativa della Legge al disposto dell'articolo 78 finisce per avere una importanza del tutto marginale in quanto attualmente le ipotesi di impiego della forza

annata, ivi comprese quelle che da un punto di vista sostanziale comportano guerra, o si riferiscono a ipotesi in cui l'azione bellica è iniziata dall'Italia (e in tal caso il mancato ricorso alla disposizione costituzionale relativa alla deliberazione si giustificerebbe con il generale abbandono del procedimento formale di dichiarazione) o si realizzano ricorrendo a qualificazioni dissimulatorie quali quella di "missioni di pace" o di "operazioni di polizia internazionale" (che di per sé stesse non richiederebbero la procedura mettente capo alla dichiarazione). Stando così le cose ciò che appare soddisfacente è che *tutte le più importanti delibere che implicino decisione dell'impiego della forza armata fuori dei confini nazionali, anche mediante ricorso all'uso della forza a fini bellici, trovano come schema formale di riferimento la scarna ma non trascurabile disposizione dell'articolo 1, comma della Legge 25/1997 che richiede il ruolo attivo del Parlamento chiamato a dare la sua la approvazione.*

- c) Ai sensi della Legge 25/1997 nei procedimenti relativi alla assunzione delle decisioni in tema di difesa e sicurezza assume un ruolo significativo il Consiglio Supremo di Difesa e, di riflesso, il suo presidente. La legge infatti afferma che "le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo" sono "sottoposte all'esame del Consiglio Supremo di Difesa e approvate dal Parlamento" (articolo 1, comma 1, lettera a)). Da questa sintetica previsione discende con chiarezza che vi è una fase procedimentale intermedia fra decisione governativa e approvazione parlamentare affidata all'"esame" del Consiglio. I problemi aperti da questa scarna formulazione sono molteplici e possono essere soltanto indicati.

L'inserimento del Consiglio nel procedimento decisionale aumenta considerevolmente il ruolo del Presidente della Repubblica. Fermo restando l'insieme delle competenze di intervento dello stesso sull'uso dello strumento militare in chiave di garanzia, in quanto titolare dell'alto comando, aumentano le occasioni di usufruire di informazioni e di fornire propri orientamenti in occasione delle riunioni del Consiglio. E del resto la risoluzione parlamentare del 2001 contiene sia esplicito riferimento all'obbligo governativo di informazione che appare finalizzato ad agevolare il generale controllo presidenziale, sia implicito riferimento - in quanto si richiama il rispetto dell'articolo 1, comma 1, lettera a) della Legge n. 25/1997 - all'esame del Consiglio Supremo, di cui il Presidente della Repubblica è presidente, per il perfezionamento del procedimento decisionale di cui alla Legge n. 25/1997. L'informazione, secondo la risoluzione, deve essere data in modo da porre il Presidente "nelle condizioni di conoscere e valutare tempestivamente ogni determinazione relativa all'im-

piego delle forze armate all'estero" e la esigenza di *tempestività* della informazione era stata oggetto di attenta sottolineatura da parte della commissione governativa che si era occupata dei problemi costituzionali del comando presidenziale.

L'aver previsto la Legge una fase procedimentale relativa all'esame del consiglio non sembra invece indicare che il Consiglio *approvi* la delibera governativa. E ciò per due ordini di ragioni: perché la responsabilità in tema di decisioni relative alla difesa e alla sicurezza nella forma di governo italiana è solo attribuzione del raccordo governo-parlamento senza possibilità di interferenze del presidente della repubblica, e perché il consiglio non è costituzionalmente dotato di un ruolo decisionale rilevante nei rapporti fra organi costituzionali. Non resta quindi che notare come la approssimativa formulazione della Legge continui a ingenerare confusione sul ruolo del consiglio confermando un indirizzo specificativo dell'articolo 87, comma 9 che dà adito a serie perplessità.

Inoltre, e per concludere sul punto, è ben noto come nella prassi anche avvalendosi del Consiglio il Presidente abbia in rilevanti circostanze assunto un ruolo attivo nel promuovere scelte decisionali in tema di sicurezza internazionale, come nel caso recente dell'intervento in Libia.

Tutto quanto precede indicherebbe la opportunità/necessità di considerare l'argomento ove si mettesse mano alla riforma della parte del testo costituzionale che contiene gli articoli 78 e 87.

Giuseppe Di Federico

Camera delle autonomie (o delle regioni) e nomina dei giudici costituzionali.

Nel corso dei nostri lavori si è fatto solo un breve accenno alle nomine dei giudici della Corte costituzionale quando si è parlato dei compiti da assegnare alla Camera delle Autonomie o Camera delle Regioni. Anche io condivido l'idea che la Camera delle Autonomie, se verrà creata, debba avere un ruolo significativo nella scelta dei giudici costituzionali. Non ritengo tuttavia che sia corretto farlo semplicemente sottraendo alcune delle nomine agli organini che attualmente hanno quel potere e senza riflettere sulle ragioni che giustificano l'attribuzione di quel potere nei paesi democratici. Lo farò molto sinteticamente, riservandomi di essere più analitico se le mie proposte verranno prese in considerazione.

Come tutti sappiamo, le corti costituzionali esercitano uno dei poteri di maggior rilievo politico in democrazia, e cioè quello di dichiarare illegittime le leggi approvate dalle assemblee legislative, cioè dalla maggioranza dei rappresentanti della sovranità popolare. Sappiamo anche che nello svolgere la loro attività le Corti costituzionali giudicano utilizzando principi costituzionali spesso formulati in termini tali da consentire interpretazioni discrezionali.

La nostra Corte costituzionale non è seconda a nessuna nell'esercizio dei suoi rilevanti poteri: non solo ha dichiarato incostituzionali, come è suo compito, norme approvate dal nostro Parlamento ma ha anche, in alternativa, ricorrentemente stabilito quale dovesse essere la loro interpretazione da parte di tutti i poteri dello Stato. A volte ha anche incluso nel nostro sistema giuridico norme che il Parlamento non aveva mai votato. Alcune delle sue decisioni hanno persino determinato ingenti spese aggiuntive per l'erario dello Stato. È quindi comprensibile, addirittura fisiologico, che in vari paesi democratici si siano avute, ricorrentemente, reazioni più o meno palesi, più o meno dure, nei confronti della giurisprudenza delle corti costituzionali quando viene ritenuta il frutto di un uso partigiano della discrezionalità interpretativa dei giudici sia da parte delle minoranze, che non si sentono tutelate, sia anche da parte delle maggioranze parlamentari e di governo, che vedono caduate le leggi attuative del proprio programma o che vedono aumentare le spese cui far fronte.

Vari stati democratici hanno quindi predisposto meccanismi istituzionali, più o meno efficaci, per favorire il corretto funzionamento delle loro corti

costituzionali ed evitare che si sviluppino tendenze partigiane pro o contro le opposizioni o le maggioranze del momento. Mi limito a ricordarne tre: il primo è che la designazione dei giudici costituzionali, proprio per il grande rilievo politico delle loro decisioni, avvenga in tutto o in buona parte ad opera di istituzioni democraticamente elette; il secondo è che i meccanismi di nomina dei giudici prevedano procedure più o meno efficaci per far sì che nelle corti siano presenti giudici con orientamenti ideali diversificati, che rappresentino cioè, per quanto possibile, quelli che sono presenti nella società; il terzo è costituito dai meccanismi intesi a stimolare l'autocontrollo dei giudici costituzionali, e cioè a stimolare in loro un equilibrato e contenuto esercizio del loro potere discrezionale. Sotto tutti e tre questi profili la nostra Corte costituzionale è quella che offre, a paragone di altre, minori garanzie. Sia per quanto concerne le modalità di nomina, sia per quanto concerne gli stimoli al self-restraint dei giudici.

1) *Modalità di nomina dei giudici costituzionali.* Per quanto concerne le nomine dei giudici va in primo luogo notato che a differenza di altri Paesi a consolidata tradizione democratica, ove la maggioranza o la totalità dei giudici costituzionali viene eletta dagli organi rappresentativi della sovranità popolare o comunque sottoposta al controllo di quegli organi (Germania, Spagna, Portogallo, Francia), in Italia, invece, solo un terzo dei giudici costituzionali (5 su 15) vengono eletti direttamente dal Parlamento con un quorum che favorisce una pluralità di orientamenti. Gli altri due terzi dei giudici vengono in Italia scelti in totale autonomia da organi non eletti dal popolo e senza che al Parlamento venga attribuito alcun potere di verifica delle scelte effettuate, né per quanto concerne le loro qualificazioni, né per quanto concerne il pluralismo dei loro orientamenti.

Certamente questo non avviene per i cinque giudici eletti in piena autonomia dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, cioè con modalità del tutto svincolate dal processo democratico, ed eletti da organismi reclutati burocraticamente. Non dovrebbe quindi sorprendere che questa forma di nomina non sia presente in nessuno degli altri paesi a consolidata democrazia.

Non meno peculiare è la nomina dei 5 giudici effettuata in piena autonomia da parte del Presidente della Repubblica. È un sistema di nomina che può provocare, e ha in effetti generato, a partire dall'avvento della c.d. seconda Repubblica, vistosi squilibri nella composizione della Corte. Basti ricordare che tutti e 9 i giudici nominati dai Presidenti Scalfaro e Ciampi sono stati scelti tra persone che chiaramente appartengono all'area politica del centro-sinistra, come può vedersi dalla tabella allegata. Quattro su nove (Contri,

Flick, Gallo, Cassese) erano stati anche Ministri nei Governi presieduti da Ciampi e Prodi.

In nessun altro paese a democrazia consolidata è consentito che un singolo soggetto -per autorevole che sia- possa compiere una scelta tanto importante in piena discrezionalità e senza alcun controllo. Non nei paesi dell'Europa continentale quali Germania, Spagna e Portogallo, Francia, Austria. Non negli Stati Uniti ove i candidati scelti dal Presidente degli Stati Uniti devono essere confermati da un voto favorevole del Senato secondo procedure che si sono venute facendo sempre più stringenti.

2) *Il self-restraint dei giudici costituzionali.* Il giudice Stone, uno dei più noti Presidenti della Corte Suprema degli Stati Uniti, era solito ricordare ai suoi colleghi che a differenza delle altre branche del governo, "tutte soggette al controllo di legittimità da parte dei giudici, l'unico controllo sul nostro esercizio del potere è costituito dal nostro self-restraint".

Le nomine presidenziali dei giudici costituzionali

Presidenti	Giudice nominato	Giudice sostituito
Gronchi 1955	De Nicola (Pli) Castelli Avolio (Dc) Azzariti (destra) Perassi (Pri) Capograssi (Dc)	
1956	Petrocelli (destra)	Capograssi (Dc †)
1957	Sandulli (Dc)	De Nicola (Pli, dimissionario)
1960	Mortati (Dc)	Perassi (Pri †)
1961	Chiarelli (Dc)	Azzariti (destra †)
Saragat 1966	Oggioni	Castelli Avolio (Dc †)
1968	Crisafulli (Psi)	Petrocelli (destra)
1969	Rossi (Psdi)	Sandulli (Dc)
Leone 1973	Volterra (area laica)	Mortati (Dc)
1973	Astuti (Pli)	Chiarelli (Dc)
1977	Paladin (Dc)	Crisafulli (Psi)
1978	La Pergola (Psi)	Rossi (Psdi)
Pertini 1978	Andrioli (liberale)	Oggioni
1980	Ferrari (Psi)	Astuti (Pli †)
1982	Conso (Dc)	Volterra (area laica)

continua

Presidenti	Giudice nominato	Giudice sostituito
Cossiga		
1986	Baldassarre (Pci)	Paladin (Dc)
1987	Ferri (Psdi)	Ferrari (Psi, dimissionario)
	Mengoni (Dc)	La Pergola (Psi)
	Cheli (Psi)	Andrioli (liberale)
1991	Vassalli (Psi)	Conso (Dc)
Scalfaro		
1995	Zagrebesky (centrosinistra)	Baldassarre (Pci)
1996	Contri (socialista)	Ferri (Psdi)
	Neppi Modona (centrosinistra)	Cheli (Psi)
	Capotosti (Ppi)	Mengoni (Dc)
Ciampi		
2000	Flick (Ulivo)	Vassalli (Psi)
2004	Gallo (centrosinistra)	Zagrebesky (centrosinistra)
2005	Cassese (centrosinistra)	Contri (socialista)
	Tesaro (centrosinistra)	Neppi Modona (centrosinistra)
	Saulle (centrosinistra-cattolica)	Capotosti (Ppi)

Fonte: Corte costituzionale (ad esclusione delle aree politiche di riferimento)

Tabella tratta da P. Pederzoli, *La Corte costituzionale*, Il Mulino 2008, p. 128

Non voglio certo affrontare il complesso tema del self-restraint dei giudici e di quali siano le condizioni che possono favorirlo. Mi basti qui ricordare che per la nostra Corte costituzionale non sono comunque previsti quegli stimoli istituzionali all'autocontrollo, al self-restraint, che sono presenti in altre corti costituzionali. Mi riferisco in particolare all'istituto delle opinioni dissenzienti con il quale si consente ai giudici che rimangono in minoranza di motivare il loro dissenso e di fornire circostanziate e diverse interpretazioni delle norme costituzionali. È un istituto previsto da molto tempo negli USA e anche nei Paesi dell'Europa quali la Germania e la Spagna. Rende palese a tutti, dall'interno stesso della Corte, la plausibilità di interpretazioni diverse e alternative dei dettati costituzionali e rende evidenti gli eventuali eccessi di discrezionalità presenti nelle decisioni prese a maggioranza. La prospettiva stessa di vedere efficacemente e ufficialmente criticate le proprie scelte interpretative da altri giudici della stessa corte, induce tutti ad un autocontrollo nell'uso della discrezionalità interpretativa di cui dispongono.

Aggiungo che le opinioni dissenzienti non servono solo a stimolare l'autocontrollo. Mettono in evidenza non solo i personali orientamenti interpretativi dei singoli giudici ma anche le loro capacità professionali. È una fortissima remora a proporre e scegliere candidati non sufficientemente qualificati

Va subito aggiunto che il voto dissenziente non è vietato dalla nostra Costituzione. Potrebbe essere introdotto anche da noi solo che i giudici della nostra Corte costituzionale lo volessero. La maggioranza di loro non lo ha mai voluto. Preferiscono l'anonimato di decisioni giudiziarie che all'esterno appaiono unanimi anche quando non lo sono. Nella maggioranza di loro è sempre prevalsa la volontà di non assumersi personalmente e palesemente la responsabilità delle proprie decisioni. A mio avviso, non è cosa molto rassicurante in democrazia che persone investite di poteri politicamente tanto rilevanti possano e vogliano esercitarli senza assumersene la personale responsabilità.

Sulla base di quanto sin qui detto e per quel che può contare indico anche le riforme che io auspicherei a livello costituzionale. La mia preferenza va al sistema di nomina dei giudici costituzionali previsto dalla Costituzione tedesca la quale assegna il potere di eleggere i giudici costituzionali, in eguale misura, sia al Bundesrat che al Bundestag, e quindi nella nostra Costituzione lo assegnerei in egual misura alla Camera delle Autonomie ed alla Camera dei deputati (se si mantiene l'attuale numero di 15 giudici si potrebbe stabilire che una delle camere ne nomini 7 e l'altra 8). Sarei comunque favorevole anche ad altri sistemi di nomina che rispettino due condizioni: a) che la maggioranza dei giudici venga comunque eletta con un elevato quorum dai due rami del parlamento per garantire una equilibrata composizione della Corte; b) che le nomine eventualmente assegnate ad altri organi siano comunque sottoposte, nel merito, al vaglio e al consenso del Parlamento. In ogni caso introdurrei in Costituzione la previsione del voto dissenziente e della pubblicazione delle sue motivazioni.

Giandomenico Falcon

Alcune brevi annotazioni.

Queste annotazioni sostituiscono alcune opinioni individuali, che non ho ritenuto di formulare in calce alla Relazione della Commissione, sembrandomi più opportuno che l'attenzione del lettore non fosse troppo spesso interrotta dai richiami a opinioni singole; le quali, inoltre, avrebbero dovuto necessariamente risultare brevi e slegate tra di loro. Mi sembra però giusto che chi desidera cercare a fondo nei documenti allegati possa trovare, tra le altre cose, anche qualche commento particolare da parte di chi ha partecipato ai lavori della Commissione.

Anche in questi commenti, tuttavia, mi limiterò alle osservazioni che mi sembrano più rilevanti, seguendo l'ordine dei temi della Relazione.

1. Superamento del bicameralismo paritario e composizione del Senato.

La Relazione sottolinea espressamente il collegamento tra la riforma del bicameralismo e il completamento del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, suggerendo - almeno per voce prevalente - che il nuovo Senato costituisca il raccordo tra le Autonomie territoriali ed il potere legislativo dello Stato. Non essendo realmente possibile separare le materie di interesse statale da quelle di interesse regionale, occorre una disciplina comune, e dunque statale, alla quale concorrano sia lo Stato che le Regioni.

Altrettanto giustamente, poi, la Relazione semplifica le opzioni possibili, contrapponendo la tesi dell'elezione indiretta dei Senatori da parte dei Consigli delle Regioni ed eventualmente dei Comuni a quella della loro elezione diretta, contestuale alle elezioni regionali.

È rimasta così inespressa un'opinione che pure era stata formulata da più di un componente, e che mi pare valga la pena di segnalare, soprattutto per ricordare l'esigenza dalla quale essa nasceva. Alcuni componenti, e tra questi anch'io, ritengono infatti che la soluzione migliore "in linea di principio" sia quella che si rifà al modello del *Bundesrat* tedesco, nel quale i Länder sono rappresentati attraverso il proprio esecutivo, con vincolo di voto unitario per ogni delegazione di *Land*.

Nessuno ha poi insistito affinché questa preliminare opzione risultasse nella stesura finale della Relazione, forse per il convincimento che, nell'attuale

equilibrio italiano dei rapporti tra Stato, Regioni e Comuni, essa non sarebbe facilmente accolta, e per il timore di indebolire l'esigenza principale, con troppe ulteriori distinzioni. Merita tuttavia, mi sembra, ricordare non solo che tale opzione è stata rappresentata, ma che essa è quella che meglio assicura che sia soddisfatta l'esigenza che ogni territorio esprima una posizione determinata., diminuendo il rischio di una semplice riaggregazione delle diverse componenti di ciascuna regione secondo linee puramente politiche.

2. Leggi organiche.

La Relazione correttamente ricorda che sul tema dell'introduzione della nuova categoria delle leggi organiche, accanto a coloro che ne ritengono l'utilità, vi sono coloro che la ritengono portatrice di eccessive complicazioni nel rapporto tra le diverse fonti.

A me sembra che l'esigenza che sta alla base delle leggi organiche possa essere in larga misura soddisfatta - senza ulteriormente complicare il sistema delle fonti - attraverso lo strumento della legge bicamerale, ricordando che il Senato, comunque composto, esprime (e deve pur sempre esprimere) una sintesi complessiva e nazionale della visione delle diverse comunità territoriali.

3. Titolo V

L'esperienza della applicazione del Titolo V, sia nella versione originaria che nella versione del 2001, ha mostrato che, comunque si concepisca il riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, la potestà legislativa statale si estende comunque, a titoli vari e diversi, a qualunque materia. Ed ha correlativamente dimostrato che è praticamente impossibile per le Regioni disciplinare qualunque materia in modo significativo senza interferire con qualcuna delle competenze statali: in pratica è quasi impossibile fare una "buona" legge regionale, dato che essa, per essere davvero buona, dovrebbe quasi sempre innovare oltre i limiti consentiti. Questo è tanto più vero se si considera l'estensione che le materie statali "trasversali" hanno ora assunto sia nella legislazione statale che (in parte conseguentemente) nella giurisprudenza costituzionale.

A me sembra, quindi, che, se si vuole mantenere un senso utile alla potestà legislativa regionale nelle materie affidate ad esse, sia opportuno stabilire da un lato una clausola finalistica, dall'altro una limitata possibilità di esplicita deroga alla legislazione statale, oltre i limiti ordinari.

La clausola finalistica sancirebbe che anche le materie assegnate alle Regioni,

come quelle assegnate allo Stato, debbano ritenersi comprensive di tutti gli ambiti e i poteri necessari per una disciplina compiuta e corrispondente ai fini per i quali è assegnata. La possibilità di deroga, se non già prevista dalla legislazione statale, potrebbe immaginarsi soggetta a consenso delle Camere.

Non mi nascondo che entrambe le ipotesi richiedono approfondimenti, senza i quali sarebbe stato difficile inserirle in una Relazione di carattere generale; mi sembra tuttavia utile che rimanga traccia di queste esigenze.

4. Regioni a Statuto speciale.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto speciale, la Relazione - pur riaffermando il principio di specialità - le considera solo dal punto di vista del coordinamento generale con il sistema nazionale, mentre sarebbe risultata più completa se avesse anche messo in evidenza che almeno in certi casi esse hanno costituito e costituiscono in campi importanti (ad esempio quello dell'istruzione, della protezione civile, della gestione dei libri fondiari, dei rapporti con gli enti locali) un modello di amministrazione autonoma e di autogoverno, che può costituire un importante punto di riferimento per le altre Regioni. In definitiva, la Relazione considera un aspetto, ma è ben lontana dal fornire una valutazione complessiva dell'esperienza delle Regioni speciali.

5. Forma di governo e legge elettorale.

La Relazione tratta della legge elettorale in stretta connessione con il tema della forma di governo, e sottolinea in particolare, anche se non esclusivamente, meccanismi elettorali che - come il "premio di maggioranza" - comportano, rispetto ai meccanismi generali del sistema, l'elezione aggiuntiva di deputati collegati all'ottenimento o al rafforzamento di una specifica maggioranza. Pur comprendendone le motivazioni, a me sembra che questi meccanismi non siano coerenti con un sistema che conservi il carattere del governo parlamentare, in quanto la presenza di tali eletti risulta incongrua una volta che si formasse (come è pur sempre possibile) una nuova maggioranza di governo.

**PARTE SECONDA
I LAVORI DELLA COMMISSIONE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

DOCUMENTAZIONE

Intervento del Presidente del Consiglio Enrico Letta alla riunione di insediamento della Commissione per le riforme costituzionali

Buongiorno a tutti e benvenuti.

Credo che questa sia una grande occasione, un'occasione molto importante. Ci sentiamo tutti molto impegnati nel lavoro che sostanzialmente comincia oggi ma che, di fatto, è già iniziato al Quirinale. Oggi comincia il lavoro dal punto di vista sostanziale: il luogo aiuta e conta il metodo di lavoro che vi darete. Io faccio il “mossiere”, ma sarà un lavoro che svolgerete in piena autonomia sia nei contenuti, sia nei tempi e nel metodo: su questo il Ministro Quagliariello, che svolgerà le funzioni di presidente, farà la sua parte.

A me preme moltissimo, dopo averlo fatto di fronte al Capo dello Stato, esprimere un ringraziamento molto sentito nei riguardi di ognuno di voi. Voi rappresentate veramente il meglio della riflessione scientifica nel nostro Paese, non soltanto di tipo giuridico-costituzionale, ma anche con competenze che sono complementari e per certi versi decisive. La qualità che voi rappresentate in questa Commissione è per noi non soltanto motivo di grande soddisfazione, ma rappresenta qualcosa di più: uno sprone a considerare che quanto qui si sta cominciando a svolgere è una opportunità unica per il nostro Paese, che non dobbiamo sciupare.

Sono io il primo a essere convinto di questa grande opportunità e della delicatezza, della sua friabilità e fragilità, e quindi sono il primo a essere consapevole del fatto che bisogna usare i toni e le parole giuste. Avete potuto constatare da parte mia toni molto compresi di questa delicatezza e di questa fragilità. Credo sia importante, per il successo del vostro lavoro, che questo metodo, questi contenuti e questi toni accompagnino il vostro lavoro, per un risultato che spero, e sono convinto, possa essere molto positivo.

Voglio aggiungere altri due concetti. Tra poco passerò la parola alla

sen. Finocchiaro e all'on. Sisto, che voglio ringraziare perché la loro presenza qui è molto importante e sostanziale, in quanto sottolinea la relazione tra il lavoro del Governo e la centralità del Parlamento: è un segnale che fortemente abbiamo voluto dare, perché non ci siano equivoci su chi deve fare la riforma costituzionale. La riforma deve essere fatta dal Parlamento della Repubblica italiana eletto dai cittadini nelle elezioni del 24 e 25 febbraio, con la procedura prevista dal disegno di legge costituzionale presentato dal Governo sulla base delle mozioni che il Parlamento ha votato a larga maggioranza dieci giorni fa. Dunque, la presenza dei due Presidenti delle Commissioni affari costituzionali del Senato e della Camera, che saranno i Presidenti del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali, composto da 40 membri di Camera e Senato, e avranno un ruolo così determinante perché riesca ad andare a buon fine l'intero processo di riforma costituzionale, rappresenta l'idea della centralità del Parlamento in questo percorso, che voglio ancora una volta riaffermare.

Aggiungo un concetto nel quale credo molto: la Commissione europea la settimana scorsa ha finalizzato la proposta al Consiglio europeo, che si svolgerà il 27 e 28 giugno, di uscita dell'Italia dalla procedura di *deficit* eccessivo, una procedura che è iniziata diversi anni fa e che ha comportato, per il nostro Paese, di vivere in una condizione di "vigilato speciale" rispetto alle istituzioni comunitarie. Il 27 e 28 giugno l'Italia, se non ci saranno errori e se ci sarà la volontà dei nostri 26 *partner* europei, uscirà da questa procedura, grazie allo sforzo dell'intero Paese e dei cittadini. Nel momento dell'uscita da questa procedura, la Commissione propone al Consiglio europeo sei raccomandazioni all'Italia molto puntuali, alcune delle quali sono strettamente collegate alle questioni di natura finanziaria e alle questioni di impatto sul debito pubblico e sulla finanza pubblica delle scelte di politica economica che il nostro Paese deve e può fare. Ma queste sei raccomandazioni ne postulano una settima che, se si leggono le sei raccomandazioni in filigrana, è compresa in tutti i sei punti che la Commissione europea ci propone e che voglio così sintetizzare: tutte le altre cose che chiediamo e che raccomandiamo all'Italia hanno senso se l'Italia attua la più importante delle riforme "strutturali": uso non a caso questa parola diventata un

specie di *totem* onnicomprensivo, che viene usata da anni con riferimento alla riforma delle pensioni, alla riforma del lavoro *etc.*

Questa volta la Commissione ci dice – e io penso che dobbiamo assolutamente recepire questa indicazione – che quelle riforme sono importanti, ma la più importante è quella di avere istituzioni che consentano al nostro Stato di decidere, di decidere in modo efficace, corretto e legato alla volontà popolare, quindi con una corretta rappresentanza della volontà popolare, e non soltanto con l’annuncio di decisioni, ma anche con l’applicazione delle decisioni che devono essere prese. È sconcertante leggere ogni volta le tabelle che riguardano lo *scoreboard* dell’applicazione delle decisioni assunte con le leggi finanziarie degli anni precedenti. Mi ricordo che Nino Andreatta, che usava spesso frasi per “scioccare”, ripeteva che delle leggi finanziarie approvate, a distanza di dieci anni, sarà stato applicato il 30 per cento delle misure. Da studente mi lasciava esterrefatto l’idea che si approvassero leggi finanziarie per decine di migliaia di miliardi di lire, per poi verificare che più della metà delle misure previste restavano sostanzialmente restano inattuate nel tempo.

Ritengo che questi temi – istituzioni che decidono, applicazioni che possano essere seguite, tempi certi e relazione molto forte con la volontà popolare – siano decisivi nell’Italia di oggi, rispetto alla crisi che da sei anni ormai l’Europa e l’Occidente stanno vivendo: ciò perché altri Paesi, extraeuropei e non, con istituzioni più efficienti hanno dimostrato di poter uscire dalla crisi meglio di quanto stiamo facendo noi.

Mi fermo qui, ma ho voluto insistere molto su questo aspetto di attualità e sulla “settima raccomandazione”, che costituisce una libera lettura di quel corpo di interventi che saranno richiesti dall’Europa, sempre che il 27 e 28 giugno non ci siano sorprese e sempre che nel frattempo non avremo commesso errori. Vorrei che questa settima raccomandazione fosse la più importante di tutte e che tutti la interpretassimo come il nostro *commitment* principale ai fini del successo di questo percorso così complesso che siamo stati costretti a costruire.

Più che alla complessità delle procedure, di cui noi tuttavia dobbiamo

avere completa contezza, e più che al metodo, occorre guardare alla sostanza e cioè al fatto che si tratta di un impegno collettivo del Paese, del meglio della sua competenza scientifica e della politica, che non vuole più sbagliare su questi temi. Sicuramente ci saranno molti tentativi di far deragliare questo treno, molto dipenderà dalla comprensione della delicatezza del nostro compito, anche rispetto al vostro ruolo, che sicuramente sarà oggetto di forte attenzione da parte del sistema dei *media*, con l'obiettivo di cercare di dividere e non di unire. Dobbiamo invece avere sempre presente che nel vostro lavoro ognuno deve sentirsi libero di portare le sue competenze e le sue idee e che le "coerenze" che voi proporrete si riferiscono a sistemi diversi, diversi modelli e parti di diversi modelli, che poi saranno offerti al Parlamento, qui rappresentato dai Presidenti del Comitato dei quaranta, il quale sarà libero di tenere conto delle tante proposte e "coerenze" da voi prospettate.

Questo è lo spirito con cui vi auguro un proficuo lavoro; più che a voi, lo auguro al Paese, affinché questa riforma strutturale, la più importante per il Paese, possa arrivare a un positivo risultato.

Relazione introduttiva del Ministro per le riforme costituzionali Gaetano Quagliariello alla seduta di insediamento della Commissione per le riforme costituzionali

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 recepirle. 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.

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. È 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 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: è 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 a carico del Dipartimento per le 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. È utile precisare che il compito che spetta alla Commissione non è quello di produrre un articolato normativo, ma una relazione che evidenzi le criticità dell'assetto attuale, individui delle possibili ipotesi di riforma, ne evidenzi 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 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 Ruini 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!

**Intervento del Presidente della Commissione
affari costituzionali del Senato della Repubblica
Anna Finocchiaro alla seduta di insediamento
della Commissione per le riforme costituzionali**

Buongiorno a tutti.

Lasciatemi ringraziare, a nome del Senato, ciascuno di voi per la vostra presenza, che certo rappresenta un ausilio indispensabile per l'elaborazione delle riforme costituzionali, ma anche un'assunzione di responsabilità esplicita nei confronti del Paese da parte di un segmento importante della classe dirigente italiana. Parliamo dunque non soltanto del contributo prezioso di un pensiero plurale sulle questioni costituzionali, ma anche del fatto che gli studiosi di diritto pubblico costituzionale assumono qui, con la loro presenza folta, una parte della responsabilità politica del percorso riformatore. E trovo che questo sia da una parte l'orizzonte, e dall'altra parte il segno con cui questa esperienza potrà essere condotta.

Voglio entrare immediatamente nel merito: uno dei segnali che il Presidente Letta ed il Ministro Quagliariello hanno già inteso mostrare con chiarezza con le loro introduzioni è che qui non c'è intenzione di perdere tempo con i convenevoli. La questione che affrontiamo è molto seria, l'impegno è molto gravoso, i tempi sono molto stretti. E quindi permettetemi di fare alcune osservazioni sul lavoro che mi troverò ad affrontare insieme al Presidente Sisto. Già da domani svolgerò in Commissione affari costituzionali la relazione sul disegno di legge costituzionale, la cui procedura d'urgenza sarà votata domattina dall'Aula del Senato. Ultimati i nostri lavori al Senato, spero nella maniera più seria ed approfondita ma anche contenuta nei tempi, il testo passerà alla commissione presieduta dal Presidente Sisto. E siccome c'è una relazione stretta tra il procedimento che descriveremo e approveremo e la stessa scrittura dei testi di riforma, permettetemi di fare alcune osservazioni che possono essere avvertite soltanto come di metodo, ma che

hanno un significato assai più stringente, di merito e anche di orientamento politico.

Nella premessa della relazione del disegno di legge di riforma costituzionale si insiste sul fatto che non stiamo dando corso ad un processo costituente, ma che stiamo attuando l'implicita consegna dei Padri costituenti per una revisione della Parte II della Costituzione. Un procedimento di revisione, quello descritto dal ddl costituzionale che ci accingiamo ad approvare, costruito "nel verso" dell'articolo 138 Cost.. Nella relazione si sottolinea, opportunamente, come il procedimento previsto dall'art. 138 Cost. venga rafforzato con la previsione del referendum confermativo anche nel caso in cui i testi vengano approvati con la maggioranza dei due terzi. Ancora nella relazione si argomenta che "spetterà al Parlamento valutare di apportare quelle limitate estensioni della competenza del comitato parlamentare che si ritenessero necessarie al fine di assicurare la sistematicità del processo riformatore".

Ora io penso che sia importante assumere e intendere (anche propriamente rispetto alla lettera della relazione e del testo) questo possibile ampliamento di competenza in senso restrittivo, soltanto per avere la possibilità e gli strumenti per completare le previsioni sulle materie indicate con modifiche strettamente conseguenti, che producano l'effetto di una coerenza sistematica tra le nuove previsioni e l'impianto della Carta. L'art. 4 del ddl costituzionale precisa poi che ciascun testo di riforma dovrà essere omogeneo e coerente. Sulla omogeneità dei ddl di riforma e sulla loro autonomia si sofferma pure la relazione, collegando queste caratteristiche alla esigenza che, in caso di referendum, sia agevolata la corretta e autentica espressione della volontà popolare. Dunque occorrerà che ciascun testo di riforma, sia, in sé, autosufficiente. Omogeneità e autonomia non vengono dunque citate solo in quanto attributi di "buona legge", ma esiste una loro finalizzazione molto precisa rispetto alla particolare esigenza di consentire una puntuale espressione della volontà popolare e, insieme, di evitare che, qualora un singolo provvedimento venisse abrogato, ne risultasse inficiato il complesso delle riforme. Il fine esplicito della coerente sistematicità dei testi approvati rappresenterà un onere nella redazione dei testi, poiché essa sarà da ricercare non soltanto come coerenza sistematica in-

terna di ciascuno di essi, ma occorrerà salvaguardare anche la coerenza finale complessiva dell'impianto costituzionale riformato.

Con l'approvazione in tempi diversi, seppure molto ravvicinati, salvaguardare questo risultato sarà un compito che graverà allo stesso modo su di voi, su chi poi redigerà materialmente i disegni di legge, sul Comitato, e poi sulle decisioni finali di Camera e Senato. Sarà importante riuscire a mantenere continuamente questa visione di insieme, perché ciascun provvedimento conservi la propria autonomia, ma insieme, aggiungendosi agli altri, componga la coerenza complessiva e finale della Costituzione riformata. Si tratta di un onere e di una responsabilità molto gravose, che non richiederà solo perizia tecnica, ma attenzione alla salvaguardia dell'equilibrio complessivo del risultato. Mi pare che, in questo senso, la soluzione di affidare ad un comitato parlamentare paritetico la redazione del testo per l'esame dell'Aula della Camera e del Senato sia pienamente funzionale, perché sarà innanzitutto il comitato paritetico a costruire la visione di insieme e mantenere l'impostazione anche quando poi, separatamente, i diversi testi verranno sottoposti a discussione e a proposte di modifica.

Questo vantaggio si aggiunge all'altro, che è quello di una facilitazione dell'iter nei due rami del Parlamento. Positiva poi, per regolamentare i lavori del Comitato bicamerale, la scelta del procedimento in sede referente e l'adozione del Regolamento parlamentare della Camera, più preciso e più puntuale di quello del Senato. Quanto ai termini previsti nel ddl costituzionale, ritengo sia importante considerarli come non soltanto simbolici della urgente necessità delle riforme, ma anche dell'impegno che assumiamo. Infine, lasciatemi dire che il mandato che viene affidato a ciascuno di noi, nei diversi ruoli e con le diverse responsabilità, avrei l'ambizione – credo condivisa dal Ministro Quagliariello – di non considerarlo come il compimento di un'opera rispetto alla quale abbiamo maturato troppe colpe e troppi ritardi, ma anche in qualche modo un nuovo inizio, perché, rotto l'incanto di una Costituzione che non riesce a mutarsi, io penso che anche nelle procedure scelte dal Governo si stia aprendo un tempo nel quale il dibattito sulle modifiche costituzionali si apra alla possibilità di cambiamenti legislativi, anche di natura costituzionali, arricchito da strumenti di nuova

partecipazione alla discussione, più ampi di quelli che tradizionalmente il Parlamento ha conosciuto.

È questo l'impegno assunto dal Ministro nelle sue dichiarazioni programmatiche, è questo l'impegno che, per mia parte, intendo assumere.

**Intervento del Presidente della Commissione affari
costituzionali della Camera dei deputati
Francesco Paolo Sisto alla seduta di insediamento
della Commissione per le riforme costituzionali**

Presidente del Consiglio, Signor Vice Presidente, Signor Ministro delle Riforme, Signor Ministro per i Rapporti con il Parlamento, Autorità, Signore e Signori:

ha detto il Presidente della Repubblica che le riforme istituzionali vanno fatte, e presto; fare: voce del verbo fare, non discutere ovvero opinare ovvero discettare.

Vanno fatte e presto.

Il neo pragmatismo di cui questo severo e autorevole monito è denso mi induce a talune riflessioni.

Si dice: “il presto è nemico del bene”, “chi va piano va sano e va lontano”, e così via: la cultura popolare, quella tutta italiana, sepolta troppo in fretta dallo scalpitare di esterofilie e amnesie di identità, parrebbe sostenere il contrario.

Più si riflette, a sentire i saggi di una volta, e meglio è.

Si può, allora, davvero “fare”, bene ed in tempi rapidi?

Le più accreditate teorie sull’organizzazione e sulla virtuosità degli organismi decisionali complessi (la cui difettosità comporta addirittura sanzioni di natura penale – nei parametri anche della colpa – e parapenale, – nelle forme della 231 –) inducono a ritenere che la chiave di volta per offrire una risposta al quesito risieda proprio nella qualità del modello operativo che si sceglie.

Un modello che deve trovare la sua ragione di vita nella capacità di essere

- efficace (adatto allo scopo precipuo che ci si propone),
- agile (idoneo a garantire meccanismi di facile gestione),

– trasparente (chiaramente leggibile dall'interno quanto dall'esterno): in altri termini solo una rigorosa e programmata suddivisione di ruoli, per qualità e quantità e finalità, può essere viatico credibile per una *joint venture* fra il “bene” ed il “presto”.

Da questo punto di vista, l'impianto procedimentale varato dal Governo appare congruo.

La fase propositiva delle grandi riforme, che è quella che oggi prosegue, è ben sincronizzata: il Governo propone, il Parlamento dispone, secondo un collaudato sistema di domanda-risposta fra chi governa e chi legittima l'esistenza del governo.

Lo zelo che il Governo ha inteso esprimere con la consultazione anticipata degli illustri esperti qui presenti, pur conferendo sacralità al gesto, non altera i ruoli, non turba la fisiologia del metodo di scrittura delle leggi costituzionali.

Sia chiaro, come il Ministro delle Riforme ha più volte sottolineato, il Costituente è e sarà solo il Parlamento, con la sua dialettica, le sue dinamiche, il dibattito nelle aule di deputati e senatori.

Tutto il resto è e deve essere preliminare, pur se causalmente concorrente al risultato finale.

Ecco perché, in linea con il metodo, non entrerò nel merito.

Ci aspettiamo molto dai lavori di questo gruppo.

Come se fosse necessario, e sicuramente lo è, un preventivo *check-up* del sistema costituzionale, per poi procedere, proseguendo nella metafora, ad uno *screening* attendibile, utile per una terapia salvifica.

Nella contrattualistica del Codice del 1942, proposta ed accettazione costituiscono i pilastri dell'accordo; il compito della Commissione di esperti è quello di coadiuvare il Governo nel formulare la proposta, perché sia quanto più possibile definitiva, tenendo nella debita considerazione le complicità codificate e non derivanti dalla riflessione giuridica.

Alla democrazia parlamentare, poi, il compito, altissimo, che tutti av-

vertiamo come solenne e decisivo per il futuro del Paese, di “fare suo” o, *rectius*, “rendere suo” lo *chassis*, la struttura, di assicurare, attraverso la limpidezza del metodo, la felicità della soluzione.

In questo sforzo di ciascuno e di tutti, è necessario un punto di partenza comune.

La Costituzione, e la sua riforma, deve essere, e comunque diventare, il luogo della non apparenza, l'ambiente senza la forza di gravità dei pregiudizi e degli ideologismi, il *buen retiro* dove ciascuno è libero di pensare soltanto al bene del paese; un territorio lontanissimo dalla mediocrità della politica mercantile, quella politica ideologicamente falsa che assai spesso antepone lo squallore dell'interesse di pochi.

Per dirla con Oliviero Zuccarini, nella seduta dell'Assemblea costituente del 23 luglio del 1946, scegliamo, da uomini e donne liberi, “una Costituzione destinata a resistere in permanenza attraverso il tempo”.

Senza infingimenti o paludi retoriche, il messaggio resta lineare e straordinario nella sua nudità: facciamo queste riforme benedette, perché di una benedizione abbiamo comunque tutti, Italia e italiani, un grande bisogno.

Buon lavoro a tutti.

**REVISIONE DELL'ASSETTO BICAMERALE
DEL PARLAMENTO**

Schema tematico di discussione

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 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). È 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?

È opportuno prevedere che almeno alcune leggi debbano essere approvate da entrambe le Camere? Se sì, 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 av-

venire 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?

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta di insediamento del 12 giugno 2013

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

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

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.

MICHELE 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.

GAETANO QUAGLIARIELLO

È possibile che i temi trattati ricadano al di fuori dell'oggetto delle riforme. È 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.

AUGUSTO 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. È 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. Ritene 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 *Länder* 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. È 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. È 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.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

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 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 fede-

rale non corrisponde alla realtà e rimane preferibile il nome di Senato della Repubblica.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Esponde 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.

FRANCESCO 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. È 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: evidenza 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. È 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. È 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.

FRANCO 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. È 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.

ENZO 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.

ANNA MARIA 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 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.

IDA 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 elettivi. 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.

CESARE 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.

GINEVRA 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 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 bicame-

ralismo 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). È 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, potere 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.

MARIA CRISTINA GRISOLIA

Suggerisce 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 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. È 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.

LUCIANO 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.

LORENZA 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 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 se-

conda 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 influenze 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 Conferenze 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. Ritene 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.

NICOLÒ 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 veto, 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.

VALERIO 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 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.

MARIO PILADE 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.

VINCENZO LIPPOLIS

Rileva come dal dibattito emerga un modello univoco di seconda camera: rappresentativa delle istituzioni territoriali e con funzioni differenziate rispetto alla camera politica. Si tratta di un modello che era previsto nel disegno di legge costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nel corso della XV Legislatura (la c.d. bozza Violante). In tale progetto si prevedeva un Senato eletto in secondo grado dai Consigli regionali e dai Comitati delle autonomie locali. Il progetto non prevedeva la partecipazione dei Presidenti di Regione ma il tema era rimasto aperto per l'esame dell'Aula che non giunse a conclusione. Una tale presenza gli appare necessaria; si tratta solo di valutare se essi possano farsi rappresentare da loro delegati. Un altro nodo da sciogliere è quello relativo all'elettorato passivo per il Senato: si deve prevedere che i Consigli regionali eleggano i senatori solo tra propri componenti o anche tra soggetti esterni al Consiglio?. Si deve prevedere, oltre a rappresentanti delle Regioni, anche la presenza di rappresentanti dei Comuni?

La seconda Camera così concepita dovrà operare come soggetto istituzionale di mediazione e di raccordo tra Stato e autonomie territoriali per quanto attiene alla funzione legislativa. Il raccordo a livello amministrativo tra i diversi livelli istituzionali si realizza in sede di Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali; 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 vero e proprio stato federale. Considerato che il nostro Stato non è tale, la qualificazione di Senato federale potrebbe costituire un'etichetta mistificante. Riguardo ai poteri della seconda Camera ritiene che l'opzione da scegliere sia quella di prevedere in linea di massima l'ultima parola della Camera politica, salvo per una ristretta categoria di leggi bicamerali. Esprime infine perplessità sulla inclusione delle leggi costituzionali nella categoria delle leggi bicamerali posto che la necessità della partecipazione degli enti territoriali alla revisione della Costituzione è una caratteristica degli Stati federali, quali gli Stati Uniti o la Germania. In tali ordinamenti gli Stati partecipano alla revisione costituzionale perché soggetti costitutivi originari dell'entità federale. Così non è per le nostre Regioni o gli altri enti territoriali che potrebbero bloccare ogni modifica delle loro competenze tramite il Senato costituito da loro rappresentanti.

PIETRO 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 consi-

derazione 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.

LORENZA CARLASSARE

Delle diverse ragioni ipotizzate già in sede Costituente per l'introduzione di una seconda Camera, ritiene che la rappresentanza territoriale sia l'unica rimasta in gioco. Nell'individuare, in quest'ottica, funzioni e composizione del nuovo Senato ('delle Regioni', delle autonomie, o meglio 'della Repubblica', non certamente 'federale', dal momento che il nostro non è uno Stato federale), appare evidente la necessità di collegare funzioni e composizione in modo da costruire la seconda Camera in vista delle funzioni che le si vogliono attribuire.

Se s'intende farla *partecipe della funzione legislativa* (ordinaria e/o costituzionale) non sembra coerente pensarla composta da nominati da Consigli, Giunte o Presidenti. A parte il fatto che sicuramente *non* sarebbe un modo per tener fuori i partiti (di cui Presidenti, Giunte e Consigli sono espressione), evidente risulta la disarmonia con i principi costituzionali. Essendosi ribadito l'intento di non toccare la prima parte della Costituzione e sottolineata l'esigenza di *coerenza* tra le parti, non si può prescindere innanzitutto dal principio cardine dell'art. 1. La *sovranità del popolo* esige che la costruzione dell'ordinamento sia riservata al "sovrano": la democrazia, in tutte le forme assunte nel tempo e nei luoghi, attribuisce sempre la *creazione del diritto al popolo* o ai suoi rappresentanti. Lo riaffermano i Costituenti "la sovranità spetta tutta al popolo", la "forza viva" cui si riconduce ogni potere dello Stato; "il fulcro dell'organizzazione costituzionale" è nel Parlamento "che *non* è sovrano di per sé stesso, ma è l'organo di più immediata derivazione dal popolo: e come tale riassume in sé la funzione di *fare le leggi* e di determinare e dirigere la formazione e l'attività del governo" (M. RUINI, *Relazione al progetto di Costituzione*). Lo dicono e lo dicevano gli studiosi. Hans Kelsen, riferendo la stessa distinzione fra 'monarchia', 'aristocrazia' e 'democrazia' all'*organo della legislazione*, preferiva ridurre la contrapposizione a *due* soli tipi di costituzioni, 'autocrazia' e 'democrazia', assumendo a criterio proprio *il modo in cui l'ordinamento giuridico viene creato*. La base è il concetto di 'libertà politica', già espresso nel 1324

Marsilio da Padova nel *Defensor Pacis*: soltanto il corpo di tutti i cittadini (*civium universitas*) ha l'autorità di fare le leggi. Poiché "*civitas est communitas liberorum*", ogni cittadino dev'essere libero e non sopportare il dispotismo altrui come succederebbe se uno o pochi facessero le leggi "*auctoritate propria supra civium universitatem*". Ed è un concetto di sempre: "*Lex est, quod populus iubet atque constituit*" scrivevano i giuristi di Roma .

Oggi, in particolare, di fronte al desiderio forte e diffuso dei cittadini di partecipare, sarebbe importante coinvolgerli nella scelta dei rappresentanti regionali al Senato, riservando il voto, in ciascuna Regione, a coloro che vi appartengono per far sentire le istituzioni vicine . Una *rappresentanza del popolo regionale*, delle sue istanze, delle diverse esigenze, dei diversi interessi; questo dovrebbe essere il Senato, *non un raccordo fra governi regionali e governo statale*. La scelta della legge elettorale, poi, dovrebbe essere *coerente* all'intento di partecipazione. Se, viceversa, le funzioni del Senato fossero *diverse dalla legislazione*, o si limitassero a interventi (come i pareri) non direttamente decisionali, altri modi di scelta dei componenti potrebbero ipotizzarsi.

Non si sofferma sui punti che trovano l'accordo di tutti: *l'esclusione del Senato dal voto di fiducia* innanzitutto.

NADIA 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 Aini circa la possibilità di trattare questioni al di fuori dello specifico mandato e ritiene debba essere affrontato il tema del pluralismo dell'informazione.

GUIDO 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 della 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 una 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 fronte 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.

MASSIMO 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 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 sede di rappresentanza delle autonomie territoriali e ipotizza l'introduzione di un rapporto tra numero dei senatori e popolazione regionale (per fasce di residenti). Sulla necessità di rilegittimazione delle istituzioni, sottolinea come occorra un disegno complessivo, perché la questione della dignità, del consenso e della legittimazione riguarda tutte le istituzioni politiche: non solo quelle regionali, ma anche quelle nazionali, che nel contesto europeo hanno visto il loro spazio di decisione ridotto *de facto*. È contrario all'elezione diretta, che comporterebbe il conferimento di funzioni adeguate, rendendo difficile la sottrazione della fiducia alla seconda Camera. Quest'ultima dovrebbe essere composta, invece, da rappresentanti regionali eletti dai consigli (e di diritto dai Presidenti delle Regioni) e da una quota di rappresentanti degli enti territoriali minori. È favorevole al riconoscimento di poteri di revoca del mandato. Riguardo alle competenze della seconda Camera ritiene che la funzione di controllo in senso stretto sia connessa alla titolarità della fiducia, mentre ciò non è richiesto per la funzione di controllo in senso lato (menziona i poteri ispettivi). La legislazione bicamerale deve essere limitata e deve essere individuata per tipologia di leggi 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, categoria, quest'ultima, che di fatto il nostro ordinamento già conosce, visto che alcune leggi di sistema (v. ad es. Legge 400/88) sono state considerate, dai Presidenti della Repubblica in sede di promulgazione, vincolanti per il legislatore. Occorre invece evitare di affidare al procedimento bicamerale le leggi di interesse regionale (categoria di ardua definizione e di eccessiva latitudine). Le altre leggi dovrebbero essere moncamerali, ma con facoltà di richiamo da parte della seconda camera (che dovrebbe lasciare intatta, comunque, l'"ultima parola" della prima). Occorre individuare leggi che non possono essere bicamerali in quanto connesse all'istituto della fiducia (conversione di decreti legge, leggi di delegazione, la stessa legge di bilancio). In merito alle Conferenze, ritiene che non si debbano menzionare in Costituzione, sebbene sia probabile che, nella sfera dell'amministrazione, il loro apporto continui ad essere necessario. Circa lo *status* dei senatori, ritiene che debbano essere considerati parlamentari a tutti gli effetti. Sulla denominazione, infine, evidenzia l'opportunità di continuare a chiamare la seconda Camera Senato della repubblica e non Senato federale.

STEFANO 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 altis-

sime. 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 deteriore rispetto a quello della volontà generale. È 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.

FRANCESCO 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. È 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 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.

CARMELA 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.

GIANDOMENICO 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. È 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 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 della 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.

ANNA 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.

MARIO 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.

ELISABETTA 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.

STEFANO 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 spaccettamento 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.

LUCIANO 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 sottolineare 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 Se-

nato “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.

GIUDITTA 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.

MARCO OLIVETTI

Formula quattro osservazioni lapidarie, nella prospettiva di un consenso di fondo con quello che mi pare essere la sensibilità che va emergendo nella nostra riunione di lavoro. 1. La riforma del bicameralismo dovrebbe perseguire un obiettivo minimo, che si potrebbe considerare come la *pars destruens* di ogni intervento riformatore accettabile sul questo tema. Tale obiettivo dovrebbe consistere nell'escludere il Senato dal rapporto fiduciario (con la conseguenza che il voto di fiducia iniziale, il voto di fiducia e la questione di

fiducia dovrebbero avere come “parti” solo il Governo e la Camera) e nel superare la parità fra le due Camere nel procedimento legislativo. Rileva che su questi due punti sia emerso un consenso pressoché generale negli interventi di oggi. Del resto il bicameralismo perfetto e paritario tuttora previsto nella Costituzione italiana sia ormai una rarità costituzionale: unico esempio simile fra i regimi parlamentari è quello della Costituzione romena del 1991, mentre il bicameralismo (quasi del tutto) paritario previsto per il procedimento legislativo in Canada è svuotato da una convenzione costituzionale. Fra l’altro questa *pars destruens* della riforma costituzionale costituirebbe un modo indiretto di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: il governo dipenderebbe infatti dalla fiducia della sola Camera e sarebbe, in tal modo, meno vulnerabile: si consideri che i Governi Prodi I e Prodi II caddero entrambi per la perdita della maggioranza in una sola delle due Camere (pur avendola conservata nell’altra) e che un destino analogo è stato evitato per pochi voti dal IV governo Berlusconi nel dicembre 2010. L’adozione di un bicameralismo imperfetto in cui il governo dovesse godere della maggioranza nella sola Camera, inoltre, semplificherebbe notevolmente la questione della riforma elettorale. 2. Si avrebbe una vera riforma del bicameralismo solo sulla base della *pars destruens* ora menzionata, e venendo alla *pars costruens*, pare che dal dibattito di oggi sia emersa una larga prevalenza dell’opinione favorevole ad una seconda Camera che sia in qualche modo espressione delle autonomie e che, all’interno dei vari modi possibili per realizzarla, sia emerso un forte interesse – anche se non un consenso generale – attorno ad una soluzione ispirata al modello del *Bundesrat* germanico, sia pure con varie ipotesi di adattamenti. Del resto in nessuno dei casi in cui il “trapianto” del *Bundesrat* è stato ipotizzato (Canada) o effettivamente realizzato (Sudafrica), si sia rinunciato ad adattamenti, anche corposi. Nel nostro caso, se il modello *Bundesrat* fosse il punto di partenza, potrebbe non essere incongruo tenere conto di due dati: il forte peso delle autonomie minori (soprattutto dei Comuni) nella tradizione costituzionale italiana, e la forma di governo regionale, che è più sbilanciata a favore degli esecutivi di quanto non accada in quella dei *Länder* tedeschi, con la conseguenza che si dovrebbe forse cercare qualche compensazione per i parlamenti regionali o per le opposizioni. Il Prof. Falcon proponeva, per il primo problema (il ruolo degli enti locali minori), di rendere bicamerali gli ordinamenti regionali, valorizzando più di quanto non accada oggi il Consiglio delle autonomie locali. Questa soluzione dovrebbe essere seriamente esplorata. Fra l’altro, in tal modo, adottando a livello nazionale una Camera ispirata al modello *Bundesrat*, ciò permetterebbe di collocare il nostro Parlamento in un modello armonico su più livelli, dato che il sistema

del federalismo di esecuzione di matrice tedesca è riprodotto, in parte e con adattamenti, anche nell'Unione europea, ove il Consiglio dei Ministri e il Consiglio europeo funzionano secondo logiche in parte paragonabili proprio al *Bundesrat*. 3. Occorre esprimere in questa sede alcune perplessità sull'ipotesi di un "bicameralismo procedurale", o almeno su alcuni modi in cui questa locuzione può essere intesa. Questa soluzione dovrebbe essere rifiutata se essa postulasse il mantenimento della parità fra Camera e Senato nel rapporto fiduciario e nella funzione legislativa, che dovrebbe essere la soglia minima di accettabilità della riforma del bicameralismo. Al riguardo, poiché è stata citata, come modello di riferimento, la "bozza Violante", occorre precisare che, dato che esistono due bozze legate al nome del Presidente Violante, a mio avviso, si deve considerare un utile punto di partenza il progetto di riforma costituzionale approvato dalla Commissione affari costituzionali nella XV legislatura (che è effettivamente inserita nella nostra cartellina), mentre non si può dire lo stesso riguardo al progetto di riforma discusso nella XVI legislatura (c.d. bozza Violante-Quagliariello) che si muoveva nella prospettiva del mantenimento della doppia fiducia e del bicameralismo paritario, sia pure con differenziazione funzionale. Si trattava, certo, di una soluzione imposta dal quadro politico di quel tempo: non ritiene che la mera possibilità che alcuni progetti di legge siano approvati da una sola Camera, col silenzio-assenso dell'altra, costituisca una riforma adeguata del bicameralismo italiano, soprattutto dal punto di vista dell'esigenza di razionalizzare la forma di governo parlamentare per renderla coerente con le aspirazioni a suo tempo consegnate all'ordine del giorno Perassi ed omogenea agli altri regimi di questo tipo esistenti in Europa. Su questo sfondo, la soluzione preferibile, riguardo all'organizzazione della funzione legislativa, parrebbe quella basata sul diritto del Senato di riesaminare tutti i disegni di legge approvati dalla Camera (ovviamente entro un termine breve) e, forse, sulla potestà di dare inizio a qualsiasi procedimento legislativo (salve alcune specifiche eccezioni). Dovrebbe però essere prevista la prevalenza in via generale della Camera in caso di dissenso fra le due Assemblee, che potrebbe essere temperata da un lato individuando un elenco di leggi bicamerali, dall'altro innalzando il quorum per l'approvazione definitiva da parte della Camera per leggi o emendamenti che il Senato avesse approvato (o respinto) con una maggioranza qualificata, ad es. dei tre quinti o dei due terzi. Al riguardo, mentre fra le leggi bicamerali dovrebbero essere incluse sia le leggi costituzionali, sia una serie di leggi ordinarie – soprattutto in materie rilevanti per le autonomie – ritiene che dovrebbe valere la soluzione opposta per la legge di bilancio, almeno se si accoglie l'idea che l'indirizzo politico generale debba essere determinato dal raccordo fra

governo e maggioranza parlamentare della Camera bassa, con un concorso del Senato solo in forma consultiva. 4. Non si deve affatto pensare che una riforma di questo tipo sia volta a produrre una sorta di “nullification” del Senato. Si dovrebbe riflettere al fine di prospettare un modello di “Camera alta” – per riprendere l’espressione utilizzata dal Prof. Dogliani – nel senso di una Camera che svolga chiamata a svolgere rilevanti funzioni costituzionali, anche se in una prospettiva diversa da quella attuale. Da questo punto di vista, occorre muovere dal rilievo per cui, nel diritto comparato, le principali Camere rappresentative dei territori non svolgono unicamente funzioni di rappresentanza territoriale (come è dimostrato dai Senati degli Stati Uniti, del Messico, del Brasile, nonché, sia pure in forme diverse, dallo stesso *Bundesrat*) e che, d’altro canto, esse non si limitano a riprodurre i diversi interessi territoriali, ma danno luogo ad un “modo di produzione dell’unità” diverso da quello che si esprime nelle Camere basse. In questo senso i Senati federali sono tali non solo perché rappresentano le autonomie territoriali, ma anche in quanto contribuiscono a ricreare nella vita di una federazione quel *foedus* che è alla base di ogni sistema federale o regionale. In questa prospettiva, un Senato delle Regioni o delle autonomie può svolgere anche funzioni di garanzia (nel senso di funzioni che si pongono come limite o come contrappeso al potere del governo supportato dalla maggioranza nella Camera bassa), di partecipazione ad atti di nomina o di elezione (si può ricordare che nell’ordinamento germanico il *Bundesrat* elegge la metà dei giudici costituzionali), o funzioni in ambito europeo. Da questo punto di vista, il richiamo alla configurazione del bicameralismo in un contesto sovranazionale, proposto stamani dal prof. Chiti, pare prezioso, alla luce sia dei protocolli sul principio di sussidiarietà e sui parlamenti nazionali allegati al Trattato di Lisbona, sia della recente Legge n. 234/2012. Ritiene, invece, che l’osservazione del ministro Frattini, secondo il quale al Senato delle autonomie non dovrebbero essere riconosciute funzioni europee per il rischio che esso riproduca su questioni sovranazionali le divisioni fra le diverse parti del Paese, debba essere sottoposta ad un supplemento di riflessione, anche alla luce dell’osservazione che proponevo poco fa circa il ruolo unitarizzante che le seconde Camere – pur a base autonomistica – possono svolgere in uno Stato politicamente decentrato.

NICOLA LUPO

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. È mancata l'adesione delle regioni alle grandi scelte legislative italiane ed europee. È 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.

CESARE 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 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.

CLAUDIO 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 proce-

dimenti 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 amministrative 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.

GAETANO 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 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.

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta del 17 giugno 2013

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

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

GAETANO 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.

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

Tale materiale conferma che le questioni aperte sono essenzialmente:

- 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;
- 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;
- tra quelli che hanno optato per l'elezione di secondo 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;

- 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.

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.

AUGUSTO 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.

GAETANO 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.

GIUSEPPE 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 IV 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”. È 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. È quindi opportuno che lui stesso indichi i suoi orientamenti.

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. È 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 rispetto 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 senatori e di rappresentanti 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".

GAETANO QUAGLIARIELLO

Precisa che nella discussione della legge speciale iniziata in 1^a Commissione Senato anche la sen. 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.

GIUSEPPE 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:

- quali devono essere i componenti della seconda Camera;
- le modalità di scelta: elezione;
- 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.

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. È dalla qualità della rappresentanza che deve derivare la individuazione delle funzioni. È 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.

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.

ANGELO 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.

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.

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.

VALERIO ONIDA

In risposta all'intervento di Barbera, intende in primo luogo assicurare 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 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. Ritene 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 8000), 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 prescinda 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.

Ci sono due temi, a suo parere, che non si possono ignorare: 1) quello delle circoscrizioni estere, 2) quello dei senatori a vita, istituito a suo parere da abolire.

TOMMASO EDOARDO 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 cinque 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 Costituzione", definizione micidiale che bloccò il procedimento di revisione costituzionale dei primi del '900, relatore Giorgio Arcoleo.

È 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.

FRANCO 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. Concorde 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 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 inopportuno 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.

MICHELE 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 la 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 Occhiocupo, 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.

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 finanzia-

menti 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.

NICOLÒ 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 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.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Quanto alla prima questione sottoposta dal Ministro e discussa nella riunione di lunedì 12 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 Cost..

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 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 organizzarsi 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.

Tiene ferma la rappresentanza dei territori ponderata secondo il modello *Bundesrat* e non secondo il modello *Ständerat* o Senato americano. Prova 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, Abruzzo, 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 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 so-

stanzialmente 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, istituendel!). 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.

FRANCESCO 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.

AUGUSTO 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.

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.

STEFANO 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”. È 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 capo-

volta sostenendo con altrettanta convinzione che “è la qualità dell’istituzione a plasmare quella dell’uomo”. È 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.

ENZO 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.

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 europee, 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.

LUCIANO 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 secondo 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.

MARIO PILADE 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. n. 1/2012 si ha peraltro un ottimo esempio di razionalizzazione nel riparto della legislazione fra Stato e Regioni in materia di armonizzazione dei bilanci. È stato introdotto un 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. n. 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 coesistito 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.

MARCO 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 im-

plicito sull'idea che un Senato 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 riaccentramento 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. 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.

IDA 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 *Grundgesetz*). 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 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 procedurali, 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 Cost.

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 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 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.

GINEVRA 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. È una esigenza che arriva forte dal Paese e che coinvolge il tema, non più rin-

viabile, 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 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. È 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 *Bundes-verfassungsgesetz* (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 Regione, 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 differenziazione 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 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. È 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.

LORENZA VIOLINI

Ritiene importante focalizzare l'attenzione su un modello nazionale, 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 cento). 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 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.

PIETRO 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% 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 oc-

corre 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 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.

LUCIANO 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.

In relazione all'elezione diretta, sottolinea due questioni aperte. Una, emersa già negli anni 2004-2005, quando l'idea della contestualità confluì 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, immedesimi 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.

ANNA 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.

NADIA 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 svol-

gono 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 17.mo 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, 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 "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 retaggio 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. È favorevole all'abolizione dei Senatori a vita e di tutte le nomine non elettive.

GIUDITTA BRUNELLI

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

Dichiara 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.

È 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 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.

ANNA 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 sfoltimento 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. 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 della 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 della 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.

CARMELA 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 riaccentramento 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 della 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 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.

MARIO 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. Quest'ultimo 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.

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 (evidenzia 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.

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.

GIANDOMENICO 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". È 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 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'interlocazione 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.

GUIDO 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.

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 dalla professoressa 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.

VINCENZO 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).

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 prof.ssa 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.

MARIA CRISTINA 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 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. Ritene necessario definire subito chi debba nominare questi ulteriori membri. Ritene 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. È 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.

È 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.

ELISABETTA 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: un eletto ogni 118.000 cittadini. Ciò considerato, e premesso che la Camera potrebbe essere ridotta al massimo alla metà, il Senato dovrebbe avere circa centocinquanta 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 cento senatori se non addirittura meno e si potrebbe scendere anche ad ottanta. Quest'ipotesi, però, porta a conseguenze di forte riduzione di rappresentanza per alcune Regioni rispetto a quella attuale: si potrebbe passare da cinquanta a dieci 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 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.

GIOVANNI 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: “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.

GAETANO 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.

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.

**REVISIONE
DELLA FORMA DI STATO**

Schema tematico di discussione

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.

- 1) Si ritiene che questa ripartizione delle competenze debba essere semplificata?
- 2) 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?
- 3) Si pone poi il problema dell'insieme delle materie trasversali di competenza esclusiva statale. È 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?
- 4) Oppure è possibile un bilanciamento tra queste due soluzioni?
- 5) 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?

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.

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

2) La riforma tedesca del 2006 può insegnarci qualcosa?

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.

- 1) È opportuno mantenere questa distribuzione del potere regolamentare qualora venisse confermato l'elenco delle materie concorrenti?**
- 2) In questo caso in che termini deve essere anche considerata la procedura della cd. "chiamata in sussidiarietà" elaborata dalla giurisprudenza costituzionale?**

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.

- 1) In che termini è possibile restituire effettiva efficacia ai processi statali di semplificazione normativa e amministrativa?**
- 2) È 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?**

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.

- 1) Si ritiene che debba essere prevista una revisione di questo assetto anche attraverso un riequilibrio tra autonomia speciale e autonomia ordinaria?**
- 2) Se sì in che modo?**

- 3) **Si ritiene che la circostanza dell'inattuazione del regionalismo differenziato richieda una revisione del procedimento disciplinato dall'art. 116, III comma?**
- 4) **Se sì in che termini?**

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.

- 1) **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?**
- 2) **Si ritiene al contrario che debba essa potenziato, in virtù della tradizione storicamente municipalista italiana, il rapporto tra Stato e enti locali?**
- 3) **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?**

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.

- 1) **Se nel nostro Paese si ritiene applicabile il primo modello (competitivo) come si risolve la questione della perequazione?**
- 2) **Se nel nostro Paese si ritiene applicabile il secondo modello (cooperativo), come si evita un effetto di deresponsabilizzazione (cd. federalismo parassitario)?**
- 3) **È possibile definire costituzionalmente un mix equilibrato tra compartecipazioni e tributi propri (autonomi e derivati)?**

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

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

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.

- 1) Si ritiene che debba essere maggiormente precisato nella Costituzione il quadro di riferimento dell'autonomia finanziaria?**
- 2) Se sì in che termini: fino a indicare quale tributi alimentano la finanza sub statale?**
- 3) 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?**

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.

- 1) Si ritiene opportuno eliminare i riferimenti costituzionali alle Province?**

**2) 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?**

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.

- 1) Si ritiene che sia opportuno fissare in Costituzione una soglia minima dimensionale dei Comuni, inducendo quindi la fusione dei Comuni più piccoli?**
- 2) Se sì, sarebbe opportuno mantenere l'istituzione rappresentativa (i cd. Municipi) e accorpare invece i servizi?**
- 3) Se no, si ritiene che si debba invece stabilire un obbligo di esercizio associato delle funzioni?**
- 4) Si ritiene inoltre opportuno introdurre una disposizione che differenzi le funzioni dei Comuni in ordine alle loro dimensioni?**

In Italia sono presenti inoltre realtà regionali di piccole dimensioni.

- 1) Si ritiene opportuno stabilirne l'accorpamento attraverso una norma costituzionale?**

In che termini dimensionali?

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.

- 1) 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?**

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta del 24 giugno 2013

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

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

GAETANO 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 audioregistrazione.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

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. Più specificatamente, denuncia, in relazione all'art. 114 Cost., il mancato fun-

zionamento del criterio di individuazione degli enti locali e del loro ruolo nella Repubblica.

Ritiene che l'art. 116 Cost. 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 Cost. 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, primo comma, Cost.), il sistema del riparto della competenza regolamentare e, quale conseguenza dell'art. 117 Cost., 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, Cost. 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 Cost. 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 Cost.. 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 Cost., 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 Cost., 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 Cost. 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.

Ritiene che debba essere ripensato anche l'art. 117 Cost. 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:

- il sistema istituzionale non sopporta tre livelli di normazione primaria (comunitaria, statale e regionale);
- le Regioni sono fundamentalmente soggetti di amministrazione e di spesa; 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, Cost. 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, Cost. (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, Cost. 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 Cost. richieda cambiamenti decisivi: un'elencazione costituzionale puntuale delle imposte di spettanza comunale e regionale, nonché del livello di compartecipazione legato al 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:

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

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.

LUCIANO 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 la competenza esclusiva dello Stato a determinare confusioni e conflittualità. È 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, 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 depennare il riferimento dall'art. 114 Cost. e seguenti, abrogando il comma 1 dell'art. 133 Cost., aggiungendo nel testo dell'art. 118 Cost. 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.

LORENZA 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, terzo comma, Cost. 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 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 Cost. 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, terzo comma, Cost. 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.

AUGUSTO 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:

- fortemente inciso sulle competenze del *Bundesrat*, prevedendo di avere come obiettivo quello di facilitare le decisioni di livello nazionale di competenza del *Bundestag*;

- 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, ritiene necessario:

- eliminare le competenze concorrenti, riportando alcune materie alla competenza statale (produzione e distribuzione energia, ordinamento della co-

municazione 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);

- 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; per 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:

- il municipalismo;
- l'antiregionalismo.

VALERIO 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.

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.

È 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.

GIUDO 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.

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.

Suggerisce un accorpamento delle Regioni, in quanto vi è un problema di dimensione di alcune Regioni, troppo piccole.

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.

In relazione all'art. 117 Cost., 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 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.

Con riferimento alla regolamentazione, ritiene importante stabilire che lo Stato possa intervenire in materie di interesse nazionale.

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.

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. In particolare, ritiene opportuno mantenere inalterato il riferimento al criterio della capacità fiscale per quanto riguarda la perequazione.

ANNA 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, terzo comma, 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 ascendente, e cioè nel potere dello Stato di avocare a sé le competenze legislative, oltre che amministrative, in ragione del principio di legalità.

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, sicché gli interventi dello Stato dovrebbero essere sottoposti ad uno scrutinio di costituzionalità con riguardo al presup-

posto 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.

GIOVANNI 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:

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

È favorevole alla "*supremacy clause*".

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

- 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 Viareggio). 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;
- l'ordinamento delle comunicazioni: in proposito, si chiede di cosa si occupino le Regioni quando parlano di leggi sulle comunicazioni;
- porti e aeroporti: in proposito, nota come siano stati creati tanti porti e aeroporti nel territorio che non rispettano gli equilibri di bilancio.

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.

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.

STEFANO 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. È 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.

MARIO PILADE 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 Cost., 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 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.

FRANCESCO D'ONOFRIO

Apri 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 quattro 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 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. Ritiene 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. Ritiene 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.

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

ENZO CHELI

Ritiene 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.

Osserva che semplificare significa anche affrontare seriamente il tema del regionalismo "speciale", da considerarsi un modello in via di superamento. Suggerisce 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. Suggerisce 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.

Suggerisce, 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.

ELISABETTA 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 supe-

rarli 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 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. Ritene 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. Ritene, 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. Ritene che l'art. 117 Cost. 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 costituzionale 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). Indice 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 22 della *Grundgesetz* 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 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.

GIANDOMENICO FALCON

Non ci si deve illudere di trovare formule semplici per governare una realtà complessa.

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 *Grundgesetz*. 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. Ritene 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.

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 Cost., 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 assegni 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 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 me-

tropolitane, 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.

GIUSEPPE 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 coor-

dinare 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 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: primo 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 secondo comma eliminare dunque il riferimento alle Province e alle Città metropolitane. Resterebbe invariato il terzo 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), secondo 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), secondo 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 terzo 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 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 quarto 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-Regioni.

Eliminare negli articoli 118 e 119 Cost. il riferimento a Province e Città metropolitane.

Modificare infine l'art. 120, secondo comma, Cost. attribuendo il potere sostitutivo allo Stato e non più al Governo, così da consentire, conformemente a quanto indicato nel quarto 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 secondo 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.

MASSIMO LUCIANI

Ritiene opportuno sciogliere preventivamente un quesito: i lavori della Commissione devono prospettare un cambiamento radicale o aggiustamenti del-

l'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.

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, secondo comma, 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.

GINEVRA 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.

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 quanto meno – 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%, 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. È 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. È 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 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 Cost. anche su questo punto merita una attenta riflessione.

PIETRO 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.

ANGELO 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.

CESARE 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 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 Cost..

NADIA 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 "semplismo" (una pratica di rapporto lineare tra costi/benefici, causa/effetto che si cela dietro alla parola "semplificazione").

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.

MARCO 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 que-

stione 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:

- 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);

- che del resto talvolta si sopravvaluta il radicamento storico di altri enti sub-statali, 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 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.

È 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 Cost. (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:

- ritiene che tale meccanismo debba essere applicato solo alle spese relative agli organi e agli apparati, non alle altre funzioni,
- 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":

- 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).

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.

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.

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.

NICOLA 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.

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. È 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 francese, al fine di dare specifico ri-

lievo all'attuazione costituzionale e di assicurarne la conformità al disegno costituzionale.

STEFANO 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: evidenza 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.

CARMELA 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 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, secondo comma, 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 legisla-

zione 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 sottosettori, 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, comma 3, Cost. 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 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 consentendo 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. Evidenzia 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, evidenzia che sono in astratto percorribili tre opzioni:

a) 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).

b) riordino: si tratta dell’opzione seguita dal Governo Monti, sulla quale si attende l’imminente pronuncia della Corte costituzionale. La Provincia permanerebbe 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.

c) trasformazione della Provincia in un “ente eventuale”, come tale non costitutivo della 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.

LORENZA CARLASSARE

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”.

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 sfiducio 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!

Ritiene necessario eliminare ogni riferimento costituzionale alle Province.

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).

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 rappresentanza 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.

IDA NICOTRA

Propone di rivedere il Titolo V, in particolare il funzionamento dell'art. 117 Cost., con riferimento alla necessità di inserire una clausola relativa al riparto di competenze, attribuendo allo Stato dei poteri impliciti per assicurare taluni beni e interessi (ad esempio la tutela del principio unitario, i diritti costitu-

zionali, 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.

Ritiene che debbano essere riallocate a livello di legislazione esclusiva dello Stato talune materie (telecomunicazioni, porti e aeroporti, servizi pubblici locali di rilevanza economica).

Ritiene che la competenza concorrente ha deluso le aspettative, con riferimento al suo funzionamento. Ritiene 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 Cost. 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, 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.

È 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.

ANNA MARIA 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 ha mai fatto mistero di non avere propensioni regionalistiche, o autonomistiche in genere; sia, in-

fine, 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, oltretutto in un potere legislativo debole, anche in un ruolo amministrativo debole, non si capirebbe la ragione della loro "specificità" 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? Si limita per ora ad elencarne alcune:

- 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...);
- 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;
- 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;
- la possibilità che la regione possa impugnare leggi statali anche lesive delle competenze costituzionali degli enti territoriali.

GAETANO QUAGLIARIELLO

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:

- vi è sufficiente unanimità rispetto alla necessità di aumentare le competenze esclusive dello Stato;
- 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 emergere tre posizioni:

- la prima consiste nel riformulare tali competenze alla luce delle maggiori competenze esclusive statali;
- 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);
- 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:

- alla necessità di razionalizzare le competenze in materia regolamentare;
- alla necessità di affermare il potere statale nelle realtà inefficienti;

- 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 cinque nodi specifici da approfondire nella prossima riunione:

- il rapporto tra Regioni e Comuni;
- 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);
- il rapporto Stato e Regioni speciali;
- l'accorpamento e la dimensione degli enti territoriali, sia rispetto alle piccole Regioni che ai piccoli Comuni;
- 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.

Sintesi per la riunione di lunedì 1 luglio

Titolo V

Durante la riunione del 24 giugno sono emersi come punti largamente condivisi, all'interno di una esigenza complessiva sintetizzabile nello schema *semplificare, completare, correggere*:

- 1) opportunità di riportare nella competenza esclusiva dello Stato alcune materie oggi assegnate alla competenza concorrente e in particolare: porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; professioni;
- 2) opportunità di semplificare le attuali clausole trasversali della competenza esclusiva statale, spesso all'origine del contenzioso costituzionale;
- 3) previsione che lo Stato, nelle materie di competenza esclusiva possa delegare alle Regioni la competenza legislativa;
- 4) riguardo alla competenza legislativa concorrente (fermo restando la riassegnazione alla competenza esclusiva statale delle materie sopra indicate) e residuale regionale sono emerse diverse ipotesi di razionalizzazione che, in linea di massima, spaziano tra queste due ipotesi:
 - a) mantenimento della attuale competenza concorrente in ordine a materie come governo del territorio, istruzione, tutela della salute, protezione civile. Introduzione per un numero limitato di materie (come ad esempio: ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi) di una competenza in deroga (sul tipo di quella tedesca) che consente allo Stato di legiferare interamente la materia e alle Regioni interessate di intervenire eventualmente sulla materia in deroga alla normativa statale (in questo modo si evita l'effetto di veto e si permette alle Regioni veramente interessate di calibrare la disciplina sulle specificità locali). Elencare un numero limitato di materie di competenza regionale residuale, identificandole in quelle più prettamente collegate alla effettiva tradizione legislativa regionale (organizzazione sanitaria, assistenza sociale, agricoltura, turismo, trasporto pubblico locale). In questo caso la clausola di residualità (inerente le materie innominate) ritornerebbe in capo allo Stato;
 - b) forte semplificazione del sistema attuale attraverso l'eliminazione della competenza concorrente e l'assegnazione alle Regioni della competenza

legislativa residuale, accompagnata da un rafforzamento della clausola di supremazia statale. Tale ipotesi potrebbe essere accompagnata dalla indicazione, non esaustiva, di alcune funzioni normali di legislazione regionale.

- 5) Riguardo alla potestà regolamentare è apparso necessario ripensare l'attuale criterio di riparto, che ha determinato in vario modo, una fuga dal regolamento. Un'ipotesi invocata in diversi interventi è stata quella di assegnare la potestà regolamentare al soggetto titolare della potestà legislativa: occorre però specificare come si applica questo criterio in relazione alle competenze concorrenti se risulta prevalente l'ipotesi sub a).
- 6) È poi emersa in modo pressoché unanime la necessità di potenziare il potere sostitutivo statale nei confronti delle realtà inefficienti, superando l'attuale prassi dei presidenti – commissari.

In generale è stato poi osservato che molti degli attuali problemi inerenti anche il difficile coordinamento tra il sistema legislativo statale e quello regionale sono destinati a essere semplificati e in gran parte superati attraverso la riforma dell'attuale bicameralismo paritario e perfetto.

Per la riunione di lunedì 1 luglio è quindi utile, oltre a definire le opzioni rimaste aperte, passare ad affrontare *ex professo* altri temi che sono stati trattati ma non esauriti con la definizione di una linea precisa. In particolare:

- a) come risolvere la mancata opzione, nell'attuale Titolo V, tra regionalismo e municipalismo;
- b) quale opzione adottare in relazione alla questione della distribuzione delle funzioni amministrative e al loro rapporto con le funzioni legislative;
- c) come reimpostare il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali;
- d) quale soluzione adottare in relazione alle questioni delle dimensioni ottimali degli enti territoriali e dell'area vasta, anche in vista della ipotesi di soppressione delle Province e della allocazione delle relative competenze;
- e) come impostare e sulla base di quale criteri la questione delle relazioni finanziarie tra Stato ed Enti territoriali;
- f) come risolvere i potenziali conflitti tra uno stato titolare di competenze sulle grandi reti e Autonomie territoriali titolari, direttamente o indirettamente, del governo del territorio.

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta del 1 luglio 2013

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

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

GAETANO 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.

GIANDOMENICO 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 dodici 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, compartecipi 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, quarto comma, 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, quarto comma, 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.

VINCENZO 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 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.

GAETANO 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.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

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. È 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.

GINEVRA CERRINA FERONI

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.

È 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 dal 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.

È 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. È 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.

VALERIO 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.

È 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 procedimentalizzare 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 dettaglio 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. È pertanto necessario perseguire l'obbligo per il legislatore statale di operare su due piani: intervenire con una legge organica che detti 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 con-

correnza 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, delinei 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'allocazione 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.

È 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, terzo comma, 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.

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 de-

cisioni 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.

AUGUSTO 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). È 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 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.

GIUDITTA BRUNELLI

Precisa che intende soffermarsi su due temi, il nuovo bicameralismo e l'assetto degli enti locali.

Quanto al bicameralismo, ricorda l'ampia condivisione raggiunta sull'esigenza di un Senato delle autonomie, in cui sia presente anche una rappresentanza dei Comuni. Si tratta di una soluzione di compromesso nel solco della tradizione italiana, coerente con l'idea di una forte democrazia locale. Sul rapporto tra municipalismo e regionalismo, rileva come anche nella composizione del Senato si sia tenuto conto che i due livelli debbono necessariamente affiancarsi ed integrarsi. Ritiene che due siano le esigenze da cui nasce la riforma del bicameralismo: quella di superare le inefficienze dell'attuale sistema paritario e quella, non meno importante, di assicurare l'efficace proiezione degli interessi regionali e locali al centro del sistema. Alla luce di ciò, ritiene che la limitazione dei poteri legislativi del Senato, escluso dal rapporto fiduciario, non debba in alcun modo essere intesa come una *deminutio* del ruolo della seconda camera, bensì come una garanzia della sua estraneità alle logiche dello scontro politico-partitico contingente. Ritiene, infatti, che il Senato debba costituire in primo luogo una sede emersione e di composizione degli interessi territoriali. Ritiene, altresì, che potrebbero essere affidati ad esso penetranti poteri ispettivi e di valutazione delle politiche pubbliche, in

particolare in ambito finanziario, nonché il potere di scelta di una quota dei giudici costituzionali.

Sull'assetto degli Enti locali, anche con riguardo alla loro dimensione minima, considera che la competenza in materia debba essere affidata alle Regioni (che potrebbero agire nell'ambito di una legge organica dello Stato), trattandosi di scelte che devono necessariamente tener conto delle profonde differenze territoriali, sociali, economiche, demografiche, 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 elettivo e direttamente rappresentativo del corpo elettorale, dovendo esso rispondere essenzialmente ad esigenze di coordinamento. A tale proposito, in accordo con Barbera, ritiene che la moltiplicazione dei livelli di rappresentanza politica nell'ambito di un medesimo territorio implichi conflittualità e costi, anziché capacità di decisione e di gestione efficiente. In definitiva, la vera necessità che si pone nell'ambito di un sistema fortemente decentrato e articolato è quella – fino ad oggi in gran parte disattesa – di creare moduli cooperativi efficienti.

FRANCO 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.

È 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 dovrebbe trattarsi in ogni caso di una delegabilità o di possibile attribuitività sia di competenze legislative proprie sia di competenze delegate attri-

buibili 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.

FRANCESCO 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. È 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.

MARIA CRISTINA 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 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 Corti costituzionali degli ultimi anni, senza stravolgere il testo.

FRANCESCO 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 tema della specialità possa essere affrontato adeguatamente attraverso l'art. 116, terzo comma,

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.

LUCIANO 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'allocatione 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 su quanti reclamano per il Senato una posizione preminente, 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 le-

sive 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. È 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.

GIUSEPPE 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 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.

È 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.

ANNA 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.

È favorevole all'intervento sull'art. 118 Cost., con l'individuazione tassativa da parte dello Stato delle funzioni amministrative dei Comuni.

È 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.

MARIO PILADE 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 della via migliore per le riforme senza intervenire sulla Carta costituzionale (fa riferimento al riordino operato dal Governo Monti).

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 fun-

zione 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. È 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.

STEFANO 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..

CESARE 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 concor-

renza) che sono strettamente legate alla normativa europea. Riguardo alle 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 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.

MICHELE 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 farraginosa 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 al 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.

ENZO CHELI

Invita a riflettere sulle ragioni di fondo che spingono a riformare il Titolo V, le quali possono riassumersi in tre punti:

- 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).

PIETRO 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 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.

GIANDOMENICO 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.

STEFANO MANNONI

Osserva che dal dibattito odierno emerge che le due ipotesi in campo sono da una parte la semplificazione, dall'altra l'alta manutenzione straordinaria, approcci non fungibili tra loro sul piano concettuale. Entrambi intellettualmente rispettabili, tali approcci non sono tuttavia intercambiabili nemmeno sul piano delle intellegibilità degli orientamenti della commissione da parte dell'opinione pubblica che coltiva la legittima aspettativa di una sostanziale semplificazione.

Pertanto, concorda con la tesi di Barbera e sostiene quindi la bipartizione delle competenze legislative: statali e residuali, lasciando queste ultime alle regioni salvo esercizio da parte dello Stato della clausola di supremazia. Il movimento è pertanto in due sensi: da un lato nazionalizzare una parte delle competenze oggi condivise con le regioni nella categoria intermedia della legislazione concorrente, che sparirebbe; dall'altro, la regionalizzazione della legislazione statale attraverso il Senato delle Regioni. Valvola di chiusura del sistema è la clausola di supremazia.

Aggiunge tre osservazioni:

- 1) la prima osservazione è confermativa. L'argomento storico secondo il quale il Senato delle Regioni e la clausola di supremazia mal si adattano alla realtà italiana, perché diversa da quella tedesca, prova troppo. Ammesso e non concesso che l'argomento storico vanti una persuasività narrativa, la stessa Germania non ha affatto realizzato il suo sistema costituzionale federale in continuità con la sua storia che vedeva, invece, una netta supremazia della Prussia rispetto agli altri Stati territoriali. Il federalismo ugualitario rispetto a quello egemonico è pertanto una novità assoluta di Bonn, e non di poco conto. Per quante delusioni abbia susci-

tato il regionalismo italiano, non sono tali da negargli oggi il credito necessario per una valorizzazione responsabile delle Regioni nel Senato nazionale.

- 2) la seconda osservazione è problematica. Resistendo a una certa *vis* polemica verso le regioni, oggi alla moda, bisogna ammettere che molti nodi sono stati sciolti grazie agli interventi chiarificatori della Consulta. Nel caso delle comunicazioni elettroniche, ad esempio, è vero che si sono registrati significativi dissensi tra Stato e Regioni, ma non tali da minare lo svolgimento del ruolo delle istituzioni pubbliche nella materia. Si è addirittura registrata una concorrenza virtuosa e non viziosa tra gli enti locali nel promuovere l'innovazione (da ultimo la Provincia di Trento ha ottenuto un significativo riconoscimento in Europa per le reti di nuova generazione). Pertanto, se occorre sacrificare "sull'altare della semplificazione" le materie concorrenti, in larga misura assestatesi grazie all'ermeneutica costituzionale, è opportuno compiere questo passo in nome di un valore più alto che è quello dell'integrazione nel sistema legislativo delle Regioni. Donde l'assoluta centralità del Senato delle Regioni che rivesta un ruolo rilevante 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 vero Senato regionale.
- 3) la terza osservazione è integrativa. Il Senato, ossia la Camera degli interessi territoriali contrapposta a quella politica, espressione della volontà generale, non deve essere contaminato nella sua composizione attraverso un'ibridazione con l'elezione diretta. Sarebbe in altre parole sbagliato immaginare un Senato in parte legittimato dalla designazione delle regioni e in parte da una elezione diretta e popolare. Si tratterebbe di una chimera nella sua composizione destinata a fallire nella missione di semplificazione che si vorrebbe perseguire.

LUCIANO 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.

È 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.

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.

IDA 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.

MASSIMO 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.

È 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.

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.

GUIDO 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 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, accorpare le Regioni di piccole dimensioni.

LORENZA CARLASSARE

Ritiene inevitabile la competenza concorrente e aderisce all'idea della maggiore flessibilità e dell'eventuale prevalenza – motivata – della legge statale.

È 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.

È 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.

MARIO 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.

GIUSEPPE DI FEDERICO

Incentra l'intervento sulla competenza in materia di organizzazione della giustizia di pace attribuita alle Regioni dall'art. 116, terzo comma, 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 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 giu-

risdizionali nel corso degli anni, ulteriormente palesata dal recente D.lgs. 7 settembre 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 se 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, la disposizione del D.lgs n. 156 del 2012, che 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 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. È un'idea che si dovrebbe tener presente nel prosieguo dei lavori pensando anche e soprattutto a come si possa renderla operativa. È 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.

MARCO 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. È 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.

CLAUDIO 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 precedente al 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 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 normativa primaria. È quindi necessario considerare se una riforma costituzionale che faccia *tabula rasa* rispetto a un'attuazione ancora in corso di completamento non rischi di riazzerare 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. È 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. È 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, compartecipazioni e fondo perequativo) devono garantire il finanziamento integrale dei fabbisogni (si pareggiano le 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.

ELISABETTA 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.

CARMELA 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, terzo comma, Cost.. Ritene, 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 n. 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.

CESARE 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.

È 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.

È 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.

GAETANO 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..

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 tra Comune e 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 punto 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.

REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO

Schema tematico di discussione

- 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 inattuato.*

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 negli 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 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;**
 - 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.

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta dell'8 luglio 2013

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Giuditta Brunelli, 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, Tommaso Edoardo Frosini, Maria Cristina Grisolia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Cesare Pinelli, Giovanni Pitruzzella, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Claudio Tucciarelli, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon.

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

GAETANO QUAGLIARIELLO

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.

GIUSEPPE 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 l'Unione europea e le organizzazioni internazionali variamente coinvolte. È 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.

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 n. 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 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 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 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 rientrando nell'ambito della funzione di governo è imputabile alla discussa interpretazione data dalla Corte costituzionale al potere di clemenza dell'esecutivo con la sentenza n. 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 n. 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 in-

terventismo 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. È evidente infatti il rischio di una accentuazione della personalizzazione del potere derivante dall'investitura popolare a favore di chi controlla direttamente la presidenza e mediatamente il governo. Si possono in proposito in-

trovare molteplici meccanismi di 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.

STEFANO 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 degli anni 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 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.

NICOLÒ 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 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. È 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 can-

didatura 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 dalle minoranze più "critiche", meno disponibili a riconoscere legittimità ai partititi 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.

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 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.

MASSIMO 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 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 una 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 anzi pienamente coerente)

con un 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.

AUGUSTO BARBERA

È dal 1983 con la Commissione Bozzi che si tenta di chiudere pagine che lo stesso Costituente aveva lasciato aperte. 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. È 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 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 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 diminuiscano 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.

PIETRO 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 trascinamento, 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 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.

MICHELE 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 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".

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

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 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 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 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 Ains. 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.

TOMMASO EDOARDO 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 modello potrebbe essere quello 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.

ENZO 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.

LORENZA 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 per-

piessità 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 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 trascinamento 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 boc-

ciato 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 e 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 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.

FRANCESCO 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. Suggerisce, 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 Carlassare, 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 sta-

tunitense 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.

GUIDO 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 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.

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.

MARCO OLIVETTI

- 1) 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 Ro-

mania – sono attualmente rappresentati nel Consiglio d'Europa dal Presidente della Repubblica. La grande maggioranza 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 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 complichì: 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 decisionale, genera un sovraccarico di attesa nei poteri po-

litici 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 (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.

LUCIANO 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.

GIOVANNI 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;
- 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.

CESARE 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. È 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.

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'adequata 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.

LORENZA 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.

MARIO 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 sull'opportunità di questa scelta e si domanda, invece, se non si voglia dare una chance di miglioramento dei partiti.

IDA 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. Prima 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 propenso 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 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, Primo 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 alla Camera 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 *cobabitation* (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 determinare 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 Balladour 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 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.

GIANDOMENICO FALCON

Sottolinea che nella prospettiva di coloro che auspicano l'adozione del semi-presidenzialismo - 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 “*maxiémendamenti*” 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, necessaria solo ai fini della governabilità, che non dovrebbe invece valere per l'elezione del Presidente della Repubblica.

GIUDITTA 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 disuguaglianze 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 costituzio-

nali, 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 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.

FRANCESCO 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. Ritene 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.

NADIA 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).

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 di-

visione 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, e/o 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 quattro anni, imponendo agli attori politici di disporre di meno tempo per far dimenticare 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).

GINEVRA 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 precostituendo 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 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.

GAETANO QUAGLIARIELLO

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. Concorde 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 valutazione 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 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.

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta del 15 luglio 2013

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

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

GAETANO 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.

VALERIO 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 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 a 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 del Costituzione non è un *primus inter pares* ma ha poteri di direzione della politica generale. Andrebbero semplificati e concentrati i poteri decisionali nell'ambito del Governo, prevedendo un unico ufficio legislativo presso la Presidenza del Consiglio, 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;
- *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.

ANGELO 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 ristruttura 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 trascinamento 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.

MARIA CRISTINA GRISOLIA

Esprime la sua preferenza per il parlamentarismo razionalizzato in quanto meglio rispondente alle specificità dell'esperienza politica ed istituzionale ita-

liana. 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 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. È 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 al 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 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*.

STEFANO 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. È 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 una indirizzo politico-costituzionale.

Si potrebbe addirittura sostenere che l’elezione diretta del Presidente rimediarebbe 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 che 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 preconette, 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”.

VINCENZO 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 chiedersi se, 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 del regime di natura presidenziale. In particolare, va sottolineata la differenza della figura del Capo dello Stato nel regime semipresidenziale francese nel quale 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. È 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 del 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. È 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 maxiemendamenti e alla questione di fiducia riesce a spadroneggiare nelle aule parlamentari. Si impone dunque una razionalizzazione che ridia trasparenza e prevedibilità al procedimento legislativo. È 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 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.

ELISABETTA 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 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. 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. Annotava 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 della Presidenza del Consiglio dei Ministri (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. Ritene 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 caratteri-

stico 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.

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 *Grundgesetz*.

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 mag-

giormente 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.

ANNA 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 Assemblea Costituente, 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.

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 Assemblea Costituente 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 po-

litica, 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.

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 italiani, 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.

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.

LUCIANO 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. È 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.

CARMELA 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'aggravamento 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 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 funzione 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. Ritene 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 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 colpa 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.

FRANCO 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 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.

GIUSEPPE 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 rife-

rimento 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. Dichiara 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. È 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 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 Prof. 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.

GAETANO 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 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.

CESARE 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 agio, 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 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.

ANNA MARIA 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.

CLAUDIO 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. Concorde 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, ovverosia 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, 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.

NICOLA 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.

È 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 del Trattato UE – 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 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, anche 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 dei ministri, 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.

MARIO PILADE 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 costituzio-

nale 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-amministrazione non funziona. Ritiene che il potere del Presidente della Repubblica vada ripensato sfrendando 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 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.

GAETANO 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 discus-

sione 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 – della discussione che la Commissione inaugurerà la prossima volta, ma che potrebbe essere già svolto nei prossimi interventi.

NADIA 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:

- il primo è il frazionalismo politico o la sfilacciatura dei partiti politici, che hanno determinato un'incapacità di creare governi stabili;
- 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;
- 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 compagnia 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 inerenza 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.

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.

Convien, 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 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. È 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 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 cui lo schema tematico dello *Staff* del Ministro 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. Ritene 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.

LUCIANO 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 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. Dichiarò 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 op-

portuno, 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.

STEFANO 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* nè in Costituzione nè 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 semipresidenziale, anche se, in assenza della previsione dello scioglimento, rischia di diventare una variante della opzione zero.

MASSIMO 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 do-

vrebbe 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, ri-

tiene 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).

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.

AUGUSTO 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. Ritene 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. Ritene 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".

VALERIO ONIDA

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.

MARCO 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.

GIANDOMENICO 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 rimediare.

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.

GUIDO 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 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.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

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.

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.

CESARE 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 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.

ANNA 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 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.

STEFANO 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.

FRANCESCO 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. Ritene 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.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Osserva che l'alternativa è tra la continuità rispetto alla Costituzione attuale e l'eventuale discontinuità. Ritene, 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. Ritene 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.

GAETANO 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 Ministro per le riforme costituzionali 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.

**REVISIONE DELLA NORMATIVA
ELETTORALE**

Schema tematico di discussione

- 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 nominato 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 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 connotati 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 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 a 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 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?

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta del 22 luglio 2013

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

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

GAETANO 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. È 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'adequata 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%.

NICOLÒ 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 occorranco, 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.

ENZO 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.

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.

Espone 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).

IDA 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 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 vo-

tazione, 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.

VALERIO 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 a doppio turno, e gli effetti di trascinamento 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.

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 popolose 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.

GUIDO TABELLINI

Evidenzia come non esista un sistema elettorale ideale. Ravvisa nell’inefficienza dei Governi di coalizione uno dei mali del sistema. Evidenzia le cor-

relazioni 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. Ritene 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).

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 delle legge elettorale che la riforma della Costituzione.

FRANCESCO CLEMENTI

Concorda con il Ministro Quagliariello sul fatto che non sia opportuno tornare al voto e con quanto già condiviso dai “Saggi” nominati dal Presidente Napolitano, che la legge elettorale è intimamente connessa con la forma di governo. Ribadisce la sua posizione da sempre molto attenta al tema del rafforzamento dell’esecutivo laddove il tema centrale, nelle grandi democrazie, tra forma di governo primo-ministeriale e semi presidenziale si basa sulla certezza di avere una maggioranza e Presidente del Consiglio eletto. Ritiene che questo elemento centrale possa combinarsi tanto con il modello semipresidenziale – che predilige – che con quello primo-ministeriale fortemente razionalizzato.

Elenca, quindi, i punti chiave del modello primo-ministeriale:

- 1) dopo le elezioni, il candidato alla Presidenza del Consiglio (che si presenta alla sola Camera) viene nominato dal Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati elettorali senza obbligo di fiducia iniziale (fiducia implicita); spetta alla sola Camera il potere di revocare la fiducia;
- 2) la possibilità per il Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri;
- 3) il potere di scioglimento, che declina in tre differenti ipotesi:
 - a) soluzione svedese, in base alla quale spetta al Governo, anche se sfiduciato, decidere se indire le elezioni anticipate o rassegnare le dimissioni in ragione del voto di sfiducia;
 - b) soluzione spagnola, in base alla quale il Presidente del Consiglio scioglie la Camera dopo l’approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, si dimette e conseguentemente si paralizza il potere di scioglimento;

- c) soluzione anglo-tedesca, in base alla quale il Presidente del Consiglio può chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera. La Camera è sciolta ove non si approva entro 14 giorni la mozione di sfiducia costruttiva;
- 4) il Governo dispone di una corsia preferenziale per l'approvazione dei provvedimenti che ritiene essenziali per l'attuazione del programma di Governo;
- 5) la costituzionalizzazione dei limiti della decretazione d'urgenza, contenuti nella Legge n. 400 del 1988.

S'interroga riguardo a quale modello di legge elettorale possa essere compatibile con detti punti chiave elencati. Ipotizza, poi, due alternative:

- 1) un modello semipresidenziale nazionalizzato attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica;
- 2) un modello primo-ministeriale, ove il "*mattarellum*" – non favorendo la dimensione nazionale della dimensione politica, ma agevolando le logiche clientelari – rischia di far esplodere enormi contraddizioni. Concorda con l'alternativa indicata da Violante, cioè un sistema elettorale basato sul ballottaggio nazionale. In alternativa alle liste bloccate, propone lo schema della preferenza doppia. Tale meccanismo, mutuato dal sistema spagnolo, limiterebbe la distanza tra eletti ed elettori. Afferma che l'attuazione di detto modello si realizza attraverso l'assegnazione dei seggi su base nazionale. Ritiene che questa soluzione sia l'unica in grado di razionalizzare la forma di governo parlamentare, abbinata ad una legge elettorale che assicuri una posizione di maggioranza comune con una chiara indicazione del *Premier*. Conclude che, ove ciò non fosse possibile, opterebbe per il modello semipresidenzialista alla francese con un maggioritario a doppio turno di collegio.

MARIO PILADE 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 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. Ritieni 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. Ritieni necessario escludere l'eventualità di disegnare una "legge tampone", poiché questa finirebbe per bloccare le riforme organiche.

LUCIANO 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). Ritieni, 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 necessiti 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 ultimi posti della lista. Ritieni 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 uni-

nominale 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. Ritene 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. Ritene 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.

AUGUSTO 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 coe-

rente 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.

Evidenza che il compito di questa Commissione non può essere quello di riproporre ormai invecchiati schemi riformatori, quali quelli riassunti con l'espressione "parlamentarismo 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 schema 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 economica 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 Ciccanti. 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 dalla Presidenza 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 e del 2008 che avevano portato gli elettori a scegliere direttamente le maggioranze di governo, a pronunciarsi sui candidati alla Presidenza del Consiglio e a collegarsi inoltre ai sistemi positivamente sperimentati per la elezione dei Sindaci. A tal proposito mostra interesse per lo sforzo di me-

diazione presente nella strada prospettata da Violante, di cui ha apprezzato il tentativo di evitare, contemporaneamente, sia la forte innovazione semi-presidenzialista 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 *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 proporzionale da esso previsto con un duplice obbiettivo: 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, secondo i quali 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”. È 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.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

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, 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.

VINCENZO 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 isti-

tuzionale, 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 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). È da questi elementi che dipendono, da un lato, la idoneità del sistema a contenere la frammentazione e, dall'altro, il livello di disproportionalità 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 delle varianti possibili si avrebbe un sistema proporzionale con premio che tuttavia non darebbe la maggioranza ad una lista la quale non abbia conseguito una 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.

MASSIMO 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.

Conclude sottolineando come la propensione per l'uno o l'altro sistema elettorale dipenda largamente da valutazioni che sono squisitamente di natura politica.

GIUDITTA 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.

GAETANO 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.

GINEVRA 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 con 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.

ANGELO 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 forma di governo e richiama l'attenzione sul 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.

STEFANO 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, 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 tre poli maggiori e rischi di disgregazioni localistiche, occorre 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.

FRANCESCO 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. Dichiarò 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 la metà rispetto al numero degli aventi diritto. Ritene 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 prospettò 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 interrogò 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'interrogò 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 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'uninominale andrebbe inquadrato anche a seconda dei luoghi nei quali si vota e del numero dei votanti. Ritene che la riduzione del numero dei parlamentari non sia un fatto di pura convenienza economica e che non sia da inse-

guire 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.

MICHELE 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 Cost. 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 d'urgenza, il CNEL, le Autorità indipendenti, il rapporto fra politica e amministrazione così come vengono attualmente disciplinati nella Carta costituzionale.

GIUSEPPE 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 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.

NICOLA 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 costrittivi 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 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.

GIANDOMENICO 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 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 debba 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 elet-

torale 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 sue 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 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 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 prescinda 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.

STEFANO 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. È 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 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.

MARIA CRISTINA 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. È 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.

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 al riguardo dalla Corte costituzionale. La quale, in perfetta armonia con il legislatore costituzionale, è passata dai meri moniti, rivolti in una 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 mag-

giori. 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 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.

FRANCO 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, al 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.

CESARE 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 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.

GIOVANNI 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 i 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 colazione.

Ritiene che la legge elettorale debba essere prevista come una legge organica per conseguire una maggiore stabilizzazione.

ELISABETTA 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 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. È 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 permarrebbe 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 consentono 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, 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 da perseguire 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*).

NADIA 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 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 isti-

tuzioni 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 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 compenetrati 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 abbiamo 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 delucidata, 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 Assem-

blea 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 che combina le esigenze di formare una maggioranza, che il 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 a una legislazione coerente anche con la normativa europea che smantelli il monopolio (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. Ritene che si tenda a sottovalutare un fatto importante, ovvero che la rappresentanza, contrariamente al voto diretto, ha un forte carattere simbolico. Invita a immaginare di osservare dall'alto 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 politiche), i loro sistemi burocratici. Infine, non si

possono addossare alle democrazia 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), 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.

ANNA 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 ottengano 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.

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.

MARIO 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.

Si esprime a favore del sistema parlamentare.

CESARE 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.

PIETRO 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.

MARCO 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 si-

stema 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. 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.

GAETANO 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.

Espongono, 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, ri-

leva 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 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 voglia cercare una sintesi tra due sistemi.

Ricorda, infine, che alcuni componenti invieranno gli interventi scritti da inserire nel resoconto della seduta odierna (in allegato).

Allegati alla seduta del 22 luglio 2013

ANNA 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 dell'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. È 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 mec-

canismo 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. Ritene 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.

TOMMASO EDOARDO 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.

È possibile fissare il giorno in cui gli italiani hanno fortemente deciso che la governabilità doveva prevalere rispetto alla rappresentatività e, soprat-

tutto, 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 ogniquale volta 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 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 nu-

mero 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 forzosamente applicato in nome del "valore fondamentale della governabilità" (così, Sentenza del Consiglio di Stato n. 3022 del 2010, 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-uninomiale 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 altre fantasie normative. L'importante è che sia un sistema elettorale finalizzato a favorire il formarsi di una maggioranza e di un governo, scelto e legittimato attraverso il voto degli elettori. Comunque, una legge elettorale che salvi il bipolarismo; che 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.

CARMELA 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 attribuiscano un particolare risalto al rinnova-

mento 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 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, sarebbe molto corta, così da rendere conoscibili i nomi dei candidati e sarebbe inoltre composta in modo da pre-

vedere 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.

CLAUDIO TUCCIARELLI

1. In questo intervento concentra 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.

Ritiene che 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 a suo parere 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 suo 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 ritiene possibile 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 a suo avviso 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.

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 ritiene si possa 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, sottolinea 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, a suo parere 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).

Ritiene che 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 suo 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, a suo parere, bisogna riconoscere che essa non dà una risposta certa a tutte le questioni appena avanzate. In particolare, non sarebbe in 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 – semi-presidenziale 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.

**CONFERENZA CONCLUSIVA
DELLA COMMISSIONE DI ESPERTI**

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta pomeridiana del 15 settembre 2013

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Giuditta Brunelli, Beniamino Caravita di Toritto, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Enzo Cheli, Anna Chimenti, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Maria Cristina Grisolia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Marco Olivetti, Valerio Onida, Cesare Pinelli, Giovanni Pitruzzella, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Claudio Tucciarelli, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon.

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

La seduta inizia alle ore 16.45

GAETANO QUAGLIARIELLO

Aprè i lavori, dà il benvenuto agli Esperti e li ringrazia non solo per la loro presenza ma anche per il lavoro svolto sino ad ora, che ha permesso di giungere all'appuntamento odierno con un mese di anticipo rispetto al programma inizialmente previsto. Ricorda che i componenti la Commissione hanno il compito di elaborare, entro martedì, un testo da presentare, prima, al Presidente del Consiglio dei Ministri e da trasmettere, poi, ai Presidenti delle Camere. In proposito, ricorda che agli Esperti non è richiesto di pervenire necessariamente ad una formulazione univoca rispetto a tutti i temi trattati, tantomeno di verificare l'esistenza, all'interno della Commissione, di maggioranza e opposizione. Laddove dalla discussione siano emerse due o più proposte alternative è opportuno che la Relazione dia conto delle stesse, evidenziando al contempo, quegli "snodi" in grado di dare alla riforma quella organicità indispensabile per superare le criticità che spesso hanno viziato le riforme precedenti. Naturalmente gli Esperti, qualora riterranno di non potersi riconoscere in nessuna delle posizioni prevalenti riportate nella Relazione, potranno comunque formulare una "riserva" che sarà allegata alla Relazione. Con riferimento al metodo che regolerà lo svolgimento dei lavori della Commissione, segnala l'opportunità di concentrare l'attenzione su temi concreti, a cominciare da i punti indicati

nella nota del Comitato di redazione allegata alla bozza di Relazione inviata a tutti i presenti. Propone di aprire la discussione sulle tre parti iniziali della Relazione, riguardanti il bicameralismo, il procedimento legislativo e il Titolo V. Lunedì mattina, poi, la discussione potrà essere ultimata con la trattazione delle ultime due parti della Relazione, riguardanti la forma di governo e la legge elettorale. I lavori di lunedì saranno sospesi alle ore 13, in modo da consentire a ciascun Esperto di scrivere le proprie proposte di modifica. Tali proposte saranno poi esaminate dal Comitato di redazione, il quale potrà svolgere i suoi lavori nel pomeriggio della stessa giornata di lunedì. Terminati i lavori del Comitato, sarà nuovamente convocata la seduta plenaria della Commissione per varare il testo definitivo. Indica nella serata di lunedì e nel successivo martedì il tempo ultimo per concludere i lavori e ascoltare tutte le obiezioni e tutti i suggerimenti che perverranno. Ricorda, infine, che tutti gli interventi di quest'ultima sessione, così come è avvenuto per le precedenti riunioni, saranno riportati nel sito istituzionale in forma di resoconto e saranno comprensivi dei *file* audio.

LUCIANO VIOLANTE

Precisa, innanzitutto, che i cosiddetti “emendamenti” dovranno riguardare proposte specifiche di correzione. A tal fine, dovrà essere indicata la pagina, nonché i paragrafi a cui sono riferiti. In secondo luogo fa presente che nella bozza di Rapporto è stata predisposta un'apposita appendice riguardante un elenco di temi non trattati, e tuttavia indicati nelle precedenti sessioni, quali, ad esempio, il voto degli italiani all'estero. Comunica, inoltre, che il Comitato di redazione segnala all'attenzione della Commissione quei temi sui quali sono state registrate posizioni fra loro alternative:

- a) il sistema di elezione dei Senatori (diretta o indiretta);
- b) la partecipazione dei Sindaci in Senato (da una parte vi è la tesi di coloro che privilegiano solo il rapporto Regioni-Stato, dall'altra vi è la tesi di coloro che vorrebbero che i Sindaci, o comunque i rappresentanti dei Comuni, facessero parte del Senato);
- c) le leggi organiche (da una parte vi sono coloro che sono favorevoli a che queste leggi siano bicamerali, dall'altra vi sono coloro che riterrebbero opportuno conferire alla sola Camera il voto finale sia pure con maggioranza assoluta);
- d) le modalità attraverso le quali ai senatori viene data la titolarità dell'iniziativa legislativa;
- e) la proponibilità del ballottaggio per l'elezione del Presidente della Repubblica;

- f) l'opportunità di prevedere una soglia per il premio di maggioranza (in proposito nota che la ipotizzata soglia di sbarramento del 5% non impedisce che una maggioranza del 45-47% possa essa stessa già essere una maggioranza assoluta);
- g) se i voti ottenuti dai partiti appartenenti alla coalizione che non abbiano superato la soglia di sbarramento, debbano computarsi al fine della determinazione per il premio di maggioranza.

Evidenzia l'importanza che gli Esperti esprimano un orientamento netto e chiaro su dette materie in modo da poter predisporre una precisa proposta finale.

GIANDOMENICO FALCON

Si interroga sull'opportunità di dare un termine a ciascun Esperto dopo la fine dei lavori affinché ognuno possa avere un tempo congruo per esprimere la propria opinione sul documento finale.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Osserva che l'odierna Conferenza, convocata per tre giorni, ha la finalità proprio di evitare che la discussione tra gli Esperti avvenga in sedi diverse dalla Commissione. Pertanto, la previsione di un termine e di un'ulteriore riunione, vanificherebbe la soluzione adottata.

VALERIO ONIDA

Manifesta apprezzamento per il lavoro del Comitato di redazione ma evidenzia, altresì, l'importanza di elaborare una Relazione finale chiara e "leggibile" nel merito, che dia conto anche delle diverse posizioni emerse. A tal fine, osserva che su alcuni temi è possibile riscontrare una vera e propria proposta della Commissione (all'unanimità o quasi), mentre su altri temi tale circostanza appare non riscontrabile. Non ritiene opportuno, pertanto, l'uso di espressioni lessicali che lascino intendere che il Comitato esprime le opinioni, pur mediate, della Commissione tutta. Ritiene, altresì, che sarebbe opportuno assegnare alle opinioni discordanti, rispetto alla proposta indicata come prevalente nella Commissione, la stessa considerazione. A tal fine chiede chiarimenti riguardo al punto 11 della bozza di Relazione del Comitato.

GAETANO QUAGLIARIELLO

In accordo con Onida rileva che, in tal senso, le espressioni lessicali assumono particolare importanza anche dal punto di vista contenutistico. Per tale ra-

gione, le proposte di modifica della Relazione potranno riguardare anche lo stile, oltre che il contenuto.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Rispetto al metodo, esprime la medesima perplessità di Onida e invita ad un uso appropriato delle espressioni linguistiche. Osserva che il tema centrale riguarda la forma di governo e la legge elettorale. Suggerisce, inoltre, prudenza nell'utilizzo della locuzione "la Commissione propone" ritenendo preferibile la seguente "alcuni componenti ritengono che sia possibile questa mediazione". L'eventuale punto di mediazione, in tal modo, riguarderebbe alcuni componenti la Commissione ma non la Commissione tutta. Si riserva di esprimere in dettaglio i punti che, a suo avviso, necessitano di una formulazione diversa.

MARIO PILADE CHITI

Afferma di aver già inviato una nota che, oggi, dopo la lettura della Relazione, intende "attualizzare". Ripropone la possibilità di dare un "taglio" europeista alle proposte e quindi di mettere al centro della riflessione il tema dell'Europa. È consapevole che il tempo a disposizione è stato minimo per un lavoro così pesante e ritiene sia necessario dare atto del metodo adottato che ha consentito di affrontare determinate questioni solo a livello costituzionale. Sottolinea che le scelte che si faranno dipenderanno molto anche da interventi che non hanno formalmente un livello costituzionale ma sono sostanziali per dar corpo e sostanza alle scelte stesse. Rileva che questo aspetto, se trascurato, potrebbe compromettere tutto il lavoro. Propone, quindi, non di aumentare il tempo, ma di prendere atto che tutti gli esperti sono a conoscenza di questo problema. Invita a indicare i punti che sono ritenuti necessari per la realizzazione dell'una o dell'altra opzione o per una eventuale soluzione intermedia. Conclude ribadendo l'esistenza di alcuni dubbi, che vorrebbe fossero evidenziati nella Relazione finale, e si riserva di predisporre una nota scritta.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Rileva che l'intervento di Caravita integra e precisa quello di Onida. Osserva che l'intervento di Chiti è da annoverare nella voce "integrazioni". Chiarisce, infine, che, anche se il tempo a disposizione non è illimitato, i lavori della Commissione non sono soggetti a forme di contingentamento. Precisa, infatti, che, non essendo previsto un orario di chiusura dei lavori, all'occorrenza, convinto che tutti abbiano la consapevolezza dell'importanza del

lavoro da svolgere, sarà possibile modificare il calendario previsto. Propone, quindi, di iniziare la discussione secondo l'ordine del giorno fissato e aprire la discussione sui primi tre capitoli della Relazione.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Concorda con Chiti e, anzi, ritiene opportuna qualche ulteriore integrazione sul tema Europa. Comunica che procederà seguendo il testo, ragionando paragrafo per paragrafo, in modo da lavorare già su alcune integrazioni, posta la condivisione dei capitoli primo, secondo e terzo - tranne qualche punto. A suo avviso risulta possibile sottolineare alcune indicazioni puntuali: sul punto 1 del capitolo primo propone di invertire l'ordine delle due motivazioni: dopo le parole "questa scelta è frutto di due motivazioni di fondo (in merito al superamento del bicameralismo)", inserirebbe "la necessità di garantire al Governo nazionale stabilità etc.", posta prima della rappresentanza dei territori. Ritiene, infatti, che il bicameralismo sia il fattore che impedisce la rappresentanza dei territori. Al punto 8, sull'elezione diretta, sottolinea che viene data soltanto l'opzione dell'elezione diretta in concomitanza con le elezioni regionali. Si interroga se non sia opportuno far cenno anche alla possibilità di una elezione diretta non in concomitanza con le elezioni regionali. Considera, poi, che questo tipo di elezione risulti troppo diretta e propone di inserire una formula di apertura, quale per esempio "vengano eletti direttamente dai cittadini preferibilmente in concomitanza con l'elezione diretta". Chiede poi chiarimenti sui punti 9 e 10, che, secondo la sua interpretazione, sono ripetitivi e ne auspica il coordinamento.

LUCIANO VIOLANTE

Interviene per precisare che il punto 9 è per i Presidenti delle Regioni e il 10 per i Consigli regionali.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Sottolinea che in entrambi si parla della possibilità di inserire i Presidenti di Regione come membri di diritto del Senato e invita a valutare l'opportunità che ne facciano anche parte i rappresentanti dei Consigli regionali. Auspica che si tratti il tema riguardante i Sindaci. Riguardo al punto 11, ritorna a chiedere chiarimenti sulle prime quattro righe. Invita ad evitare l'utilizzo di aggettivazioni troppo "spinte", come le espressioni: "veri e propri mostri legislativi" - contenuta nella parte del procedimento legislativo - e "in modo del tutto superficiale" contenuta nel punto in esame. Ritiene che la riduzione del numero dei parlamentari sia legata al tema del costo della politica e che

i due temi sono inevitabilmente collegati, anche in considerazione del fatto che l'Italia è l'unico Paese che ha 1000 parlamentari.

LUCIANO VIOLANTE

Ricorda che la Gran Bretagna ha un numero di parlamentari complessivamente superiore a quello dell'Italia.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Ritorna a sottolineare con forza la necessità che il tema del costo dei parlamentari sia legato al tema dei costi della politica. Concorde sul fatto che la riduzione del numero dei parlamentari sia connesso alla moltiplicazione delle sedi di rappresentanza, anche a seguito della considerazione che nel nostro Paese vi siano i Consigli regionali e altri diversi gradi di rappresentanza. Riguardo al punto 12, esprime dubbi circa la congruità della tabella sulla ripartizione dei senatori tra le diverse Regioni che viene proposta. Riferendosi all'Appendice 1 sostiene che sia troppo differenziata la situazione del Molise e della Val d'Aosta da un lato e dell'Abruzzo dall'altro. Ritene incomprensibile che il Molise debba esprimere tre senatori e l'Abruzzo, poco più grande, ben sette. Egualmente sproporzionata gli appare la situazione fra l'Abruzzo, che ha 1.300.000 abitanti e il Lazio che ne ha 5,5 milioni, e il fatto che le due Regioni esprimano soltanto tre senatori di differenza. Sostiene che la tabella precedentemente proposta da Elisabetta Catelani era, a suo avviso, più bilanciata. Propone, in alternativa, di fissare un criterio in base al quale l'elezione del senatore "in più" sia consentita, per esempio, su base numerica, per ogni milione di abitanti. Si dichiara d'accordo sulla proposta di eliminazione della Commissione per le questioni regionali, ma solleva dubbi sulla conferma delle funzioni del Presidente del Senato in seduta comune. Considera il fatto che tra dette funzioni vi sia l'elezione dei membri del CSM: ritenendo la giurisdizione tutta di competenza statale, evidenzia la contraddizione di prevedere l'elezione dei componenti del CSM anche da parte del Senato.

LUCIANO VIOLANTE

Suggerisce che le osservazioni specifiche pervengano alla Presidenza in forma scritta e invita i componenti della Commissione, se possibile, a cercare di sciogliere il nodo sulla rappresentanza in Senato dei Presidenti di Regione.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Dichiara di essere favorevole all'elezione diretta dei Presidenti di Regione e condivide quanto scritto nel punto 8.

AUGUSTO BARBERA

Come premessa di metodo, esprime l'esigenza di evitare di presentare un testo definitivo che dia conto della generalità delle posizioni emerse nel corso dei dibattiti, a favore di un testo che proponga delle posizioni definitive assunte a maggioranza, prevedendo, al contempo, la possibilità, nell'ipotesi di forti obiezioni, di far rilevare le opinioni discordanti (come avviene nella Corte Suprema americana). Nel merito, segnala di condividere l'impostazione generale dei 3 capitoli in cui è articolata la bozza di Relazione, rispettivamente Bicameralismo, Procedimento legislativo e Titolo V; esprime, tuttavia, perplessità su taluni specifici punti. Per quanto concerne il bicameralismo dichiara di condividere il "monocameralismo politico" e, conseguentemente, non ravvisa la necessità di accedere alla tesi dell'elezione diretta dei componenti del Senato. Sulla questione relativa alla composizione della seconda Camera concorda con l'opinione prevalente circa la necessità che nella stessa vengano rappresentate le Autonomie. Al riguardo, pone l'assoluta esigenza di semplificare la modalità di elezione dei rappresentanti dei Comuni (in particolare, la previsione recata nelle ultime 4 righe del punto 7 del primo capitolo). In ogni caso, a suo avviso, sarebbe opportuno non prevedere i Sindaci come membri di diritto del Senato per evitare di attribuire un privilegio ai Sindaci dei comuni capoluogo e, sotto altro versante, per scongiurare il tentativo di contrapporre al Presidente della Regione un'altra autorità. Per quanto attiene al procedimento legislativo, condivide l'introduzione dell'istituto del "voto a data fissa" e la costituzionalizzazione dei limiti al ricorso alla decretazione d'urgenza previsti nella legge Spadolini. Esprime un'obiezione forte sul carattere bicamerale della clausola di supremazia tenuto conto che, se attraverso detta clausola si fanno valere interessi nazionali, di cui è portatrice la maggioranza che ha vinto le elezioni, allora ne consegue che debba essere la Camera politica, in dialettica con il Senato, a delineare l'interesse nazionale prevalente. Manifesta, poi, dubbi sulla presenza di troppe categorie di leggi: leggi costituzionali e di revisione costituzionale, leggi organiche, leggi bicamerali e leggi ordinarie. Con specifico riferimento alla categoria delle "leggi organiche", che richiedono l'approvazione a maggioranza assoluta da parte della sola Camera, manifesta il rischio che possano emergere eccessive difficoltà laddove non sia raggiunta la predetta maggioranza assoluta in sede di approvazione di disposizioni legislative che non rientrino formalmente nella categoria delle leggi organiche ma ne abbiano sostanzialmente il contenuto. Per quanto attiene al Titolo V dichiara di essere d'accordo con l'ispirazione complessiva di correggere "l'eccesso di federalismo" ma palesa forti perplessità su un aspetto particolare che è quello del riparto per "materie",

anziché per funzioni in relazione ad obbiettivi. In proposito, ricorda che l'orientamento prevalente espresso dai componenti della Commissione è favorevole al superamento della competenza concorrente Stato-Regioni –salve limitate eccezioni- e all'accrescimento della potestà legislativa esclusiva dello Stato, sia pur riconoscendo a quest'ultimo la possibilità di concedere spazio ad una o più Regioni in considerazione delle particolari specificità delle stesse (su tale aspetto, con riferimento alla posizione di Caravita, ritiene che l'art. 116 Cost. non sia più necessario). Ritiene che, sulle restanti materie devolute alla competenza esclusiva regionale, il legislatore statale, in dialettica con il Senato, possa intervenire per far valere interessi di rilievo nazionale come, peraltro, già spesso avviene sulla base della legislazione vigente. Ciò premesso, palesa dubbi sull'inquadramento di talune materie (quali l'alimentazione, il commercio estero o le norme generali sul coordinamento, semplificazione e lavoro della pubblica amministrazione) tra quelle rimesse alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ciò anche in considerazione dell'esigenza, in un'economia globalizzata in cui la competizione è tra territori, di favorire l'interscambio tra Regioni dell'Unione europea, sia pur all'interno di una programmazione nazionale. In sostanza, evidenzia come i criteri di attribuzione della competenza esclusiva statale ricalchino la vecchia logica del Titolo V ovvero il "riparto per materie" mentre, a suo avviso, occorrerebbe favorire una logica nuova che valorizzi al massimo il ruolo del Senato quale rappresentante delle Regioni, le quali possano concordare con il Governo e lo Stato punti comuni di attività. Al Senato delle Regioni va dunque riconosciuto un ruolo di coordinamento delle politiche e degli interessi, superando la frammentazione delle materie e il connesso rischio di contenzioso (cd "smaterializzazione delle competenze regionali"). Si tratta in definitiva di evitare di tenere in piedi la seconda Camera cambiandone solo la composizione e non le funzioni. In merito poi al novellato testo dell'art. 127 Cost. (che ha eliminato il visto preventivo di legittimità dello Stato sulle leggi regionali e consentito l'impugnazione delle stesse solo entro 60 giorni dalla pubblicazione) ritiene che sia necessario prevedere la possibilità per il Governo, in sede di impugnazione della legge regionale, di sospendere l'efficacia della legge stessa, possibilità, peraltro già prevista dalla Legge La Loggia e mai utilizzata dalla Corte costituzionale. L'attribuzione al Senato del potere deliberativo di ritardare la competenza legislativa regionale deve essere valutata sia al fine di garantire la certezza del diritto in merito alla disciplina (statale o regionale) applicabile nelle more della pronuncia della Corte, sia al fine di deflazionare il contenzioso tra Stato e Regioni. Evidenzia, peraltro, come la possibilità di sospensione sia opportuna in quelle ipotesi in cui l'impugnazione della legge

regionale non sia dovuta tanto a profili di incostituzionalità della legge quanto all'esigenza di "prendere tempo" al verificarsi di un determinato evento (es. in prossimità dell'emanazione di una direttiva europea etc).

FRANCESCO D'ONOFRIO

Premette la necessità di impostare le valutazioni in merito alle problematiche emerse sul tema della riforma costituzionale in relazione agli specifici obiettivi strategici che si intendono perseguire. Pertanto, con riferimento al primo capitolo, come obiettivo strategico di fondo, afferma di essere favorevole al superamento del bicameralismo perfetto. Per quanto attiene specificamente alla seconda Camera, ritiene di interpretare la formula della Costituzione vigente secondo cui "*il Senato è eletto su base regionale*" nel senso di postulare la contestuale elezione dei senatori e dei consiglieri regionali. Tale contestualità garantisce, infatti, il rispetto della sovranità popolare (che richiede necessariamente l'elezione dei rappresentanti regionali da parte del popolo delle Regioni nonché la scelta diretta dei componenti del Senato) e dell'elezione diretta; sul punto, afferma la necessità di mantenere la previsione recata nel punto 8 della Relazione; si dichiara, invece, assolutamente contrario a qualunque ipotesi di elezione indiretta ed esclude la possibilità che i rappresentanti di vertice delle Regioni o degli enti locali facciano parte di diritto del soggetto chiamato "Camera delle Regioni" che è cosa ben diversa dalla cd. "Camera delle Autonomie". Infatti, nel primo caso, si avrebbe una Camera con funzioni esclusivamente legislative mentre, nel secondo, al consesso sarebbero attribuite anche funzioni di rappresentanza. Politicamente la scelta di un'opzione rispetto all'altra deve essere valutata alla luce della complessità del quadro normativo vigente in cui la competenza legislativa è attribuita ad una pluralità di soggetti istituzionali (Unione Europea, legislatore statale e legislatore regionale), peraltro non tutti contemplati nell'impianto originario della Costituzione del '48. Si dichiara, poi, favorevole alla previsione, di portata innovativa, di configurare il Senato quale organo permanente slegato dalla durata della legislatura della Camera con una discontinuità dei propri componenti, atteso che gli stessi decadrebbero ad ogni scioglimento del Consiglio regionale. Sul tema del numero dei deputati e dei parlamentari ritiene fondamentale impostare la questione non esclusivamente in termini di contenimento dei costi della politica ma anche alla luce del notevole incremento del numero dei consiglieri regionali (circa 1.000 componenti su tutto il territorio nazionale) considerato, soprattutto, che trattasi di soggetti istituzionali non contemplati nella Costituzione del '48. In definitiva, nell'ottica di un ripensamento complessivo del sistema elettivo si dichiara favorevole ad una

consistente riduzione del numero dei parlamentari nazionali. Per quanto riguarda il procedimento legislativo ritiene di affrontare due questioni di ordine generale: *in primis*, si dichiara contrario all'introduzione della categoria delle leggi organiche - e sul punto rappresenta la necessità di correggere la Relazione evidenziando che la tematica non ha registrato l'unanimità dei consensi dei componenti della Commissione; in secondo luogo, pone la questione relativa all'opportunità di mantenere o meno l'art. 66 Cost. -articolo che è espressione del primato della politica sulla magistratura- in relazione alla volontà o meno di mantenere quella che, di fatto, è una "disuguaglianza costituzionale" dei parlamentari rispetto agli altri cittadini connessa alla specificità della funzione dagli stessi ricoperta. Su tutte le altre tematiche afferenti il procedimento legislativo rinvia alla competenza dei regolamenti parlamentari la cui delega, a suo avviso, andrebbe ampliata rispetto a quella prevista nell'attuale formulazione dell'art. 64 Cost.. Sul tema del Titolo V pone come obiettivo strategico la decisione se mantenere o meno l'impostazione federalistica dello Stato non in senso meramente formale. Propone di riconsiderare il Titolo V superando la logica del riparto delle materie e orientandosi ad una politica degli "obiettivi" (sociali, di sviluppo economico, o di assetto del territorio etc.) speculari alle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo istituzionale. Sotto altro profilo, ritiene decisivo, al fine di favorire gli investimenti e lo sviluppo economico del Paese, introdurre una tempistica accelerata nel rapporto Stato-Regioni e nella connessa competenza legislativa. Propone, poi, l'abolizione delle Conferenze (Stato-Regioni e Stato-Autonomie locali) con il conseguente riassorbimento delle competenze "legislative" dalle stesse acquisite. Al riguardo, propone il modello federale tedesco dei *Länder* - un federalismo di tipo essenzialmente amministrativo - e avverte circa la pericolosità che il nostro sistema subisca una deriva verso un federalismo di tipo legislativo e punta, segnatamente, l'attenzione sui rischi di natura economico-finanziaria. Dichiara la sua contrarietà riguardo l'abolizione delle Regioni a statuto speciale sottolineando come a tutt'oggi permangano specifiche problematiche legate ai suindicati territori (ricorda l'emergenza immigrazione in Sicilia o il problema linguistico in Valle d'Aosta) che postulano inevitabilmente forme speciali di competenza. La specialità, in definitiva, potrebbe essere rivista ma non eliminata del tutto. Dichiara, inoltre, il proprio scetticismo in ordine alla futura costituzione delle Città metropolitane pur non disconoscendo, in linea di principio, che possano sussistere effettive esigenze di coordinamento metropolitano. Da ultimo, sulla questione dell'abolizione delle province, ritiene che, al fine di non vanificare l'obiettivo di contenimento dei costi della politica, sotteso alla predetta abolizione, biso-

gnerebbe prevedere la gratuità degli incarichi presso gli Enti di secondo grado che progressivamente si sostituiranno alla Provincia nel territorio di riferimento.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Condivide ampiamente il testo presentato dalla Commissione e ringrazia gli estensori che, dal suo punto di vista, hanno lavorato in modo approfondito e persuasivo. Ritiene, tuttavia, di dover segnalare alcune questioni. Per quanto concerne il superamento del bicameralismo paritario dei due organi e la previsione intesa ad assegnare a ciascuno funzioni differenziate, ritiene occorra evidenziare che la differenza di funzioni è collegata alla diversa qualità della rappresentanza nazionale e/o territoriale. Sul punto quindi occorre inserire una modifica chiara al testo presentato. Chiede chiarimenti riguardo la pagina 5 della bozza di lavoro, laddove al terzo punto si tratta del Sindaco.

LUCIANO VIOLANTE

Evidenzia, sul punto medesimo, la presenza di un errore ovvero di un refuso di carattere “informatico”.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Ribadisce la propria opinione concernente la qualificazione del Senato come Camera territoriale alla quale affidare funzioni differenti anche in base proprio alla qualità della rappresentanza, espressione esclusiva del territorio. Critica l'idea della elezione diretta dei Senatori in quanto, a suo parere, consentirebbe ai partiti nazionali di gestire la scelta delle candidature e dei rappresentanti, a discapito della specificità territoriale della rappresentanza medesima.

Concorda con la modalità di elezione attraverso i Consigli regionali - su questo punto ritiene evidente l'intesa raggiunta dalla Commissione - dovendosi decidere quale sia il numero dei componenti di diritto anche se apparirebbe inevitabile la rappresentanza della Presidenza della Giunta o eventualmente del Consiglio. È contrario alla presenza dei rappresentanti dei Comuni, anche tramite i Consigli delle Autonomie, poichè fermamente convinto che le Regioni devono rappresentare il filtro “forte” degli interessi territoriali, ovvero che devono decidere al proprio interno come interagire con i Comuni e filtrare gli interessi locali: di conseguenza non concorda con la modalità di accesso diretto dei Comuni.

Sul procedimento legislativo reputa opportuno dare rilievo e spazio ad un problema emerso con grande chiarezza riguardo alle eventuali criticità relative

alla categoria intermedia - tra le leggi costituzionali e le leggi ordinarie - delle leggi organiche. È discutibile se tale categoria di leggi debba essere prevista. È comunque evidente che al momento non ne è stata chiarita in modo persuasivo la caratterizzazione. Circa l'opportunità di valorizzare i regolamenti parlamentari, condivide quanto è emerso dal dibattito. Ricordando l'obiezione sollevata da Caravita sul CNEL ritiene che, nell'ambito della discussione, esistano dei punti di rilievo che non sono stati trattati dalla Commissione e cita, oltre al CNEL, le Autorità indipendenti, il Consiglio Supremo di Difesa (che reputa sia un problema "colossale" da affrontare), nonché le competenze del Presidente della Repubblica, del Governo e del Parlamento con riferimento alla tematica della sicurezza internazionale e in particolare delle decisioni riguardanti le missioni di pace e stabilizzazione. Rileva la necessità di modificare la veneranda previsione della deliberazione e della dichiarazione dello stato di guerra sostituendola con una deliberazione sull'invio dei corpi militari all'estero. Condivide, riguardo al Titolo V, le opinioni di Barbera e invita, in tal senso, il consesso a procedere ad una meditata riflessione su tale punto.

MASSIMO LUCIANI

Osserva che la legittimazione dell'Unione Europea è già prevista dall'articolo 11 della Costituzione; pertanto non ritiene che tale legittimazione debba essere sorretta da altri "articoli europei" da inserire nella Costituzione medesima. Condivide con Chiti l'opinione in base alla quale l'Italia è già inserita in un contesto europeo e internazionale, ma ribadisce che ciò non dovrebbe essere ulteriormente esplicitato in Costituzione. Riguardo il superamento del bicameralismo, ritiene che la Commissione abbia fatto dei passi significativi. Dichiarata di essere favorevole alla prospettiva di un bicameralismo differenziato e dell'elezione indiretta e ritiene che, suo parere, l'elezione indiretta sarebbe la condizione necessaria per eliminare la fiducia in capo anche al Senato. Dichiarata di essere favorevole, altresì, alla previsione dell'elezione di secondo grado tramite i Consigli regionali, cui spetterebbe la scelta al di fuori dei Consigli medesimi. Ritiene che questa previsione potrebbe riaprire il gioco politico fra partiti nazionali e loro articolazioni locali, perché la selezione degli eleggibili potrebbe avvenire in un confronto dialettico tra di loro (sempre a condizione, ovviamente, che i partiti nazionali recuperino il vigore che sembrano avere in parte perduto). Riguardo la tematica relativa ai Sindaci, è favorevole alle rappresentanze municipali dei Comuni maggiori, ma, ove tale ipotesi non fosse praticabile, opterebbe per la rinuncia alle medesime rappresentanze municipali. Ritiene altresì che le leggi organiche contribuiscano a "sdrammatizzare" la

tensione nei confronti della revisione costituzionale e a dare importanza a certi passaggi legislativi cruciali nonché ad alcuni momenti fondamentali della legislazione. Reputa che le stesse debbano essere approvate dalla Camera (l'ipotesi delle leggi organiche bicamerali, invece, dovrebbe aversi solo qualora le si ammettesse in materie di competenza - appunto - bicamerale, il che, però, dovrebbe evitarsi). Osserva che i Senatori non devono avere sempre iniziativa legislativa in tutte le fattispecie, anche in quelle di competenza della Camera. Ribadisce l'opportunità di una valutazione delle politiche pubbliche. Se compiuta dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), essa potrebbe essere in grado di creare un collegamento importante tra le parti sociali e il mondo della politica, risolvendo un problema della formazione del consenso sociale, che il nostro ordinamento sembra avere. Esprime il suo dissenso rispetto a Barbera in relazione alla tematica concernente la sospensione delle leggi regionali disposta dal Governo: infatti reputa che tale problema vada risolto sul piano del processo costituzionale e non sul piano delle prerogative del Governo, e ciò al fine di evitare "l'uccisione" della competenza legislativa regionale; a suo parere, quindi, andrebbe "rivitalizzato" l'istituto della sospensione delle leggi sia regionali che statali da parte della Corte costituzionale (fino ad oggi non utilizzata). Riguardo al procedimento legislativo, strettamente legato alla forma di governo, rinvia ad un altro momento la discussione, rilevata la complessità e la connessione delle due tematiche.

GUIDO TABELLINI

Osserva, come premessa generale, come la condizione economica in cui si trova il Paese, rischi di fatto di essere sottovalutata dalla Commissione, perché le proposte formulate non sono abbastanza attente all'esigenza di semplificazione, di riduzione dei poteri di veto di minoranze, e di rinforzare il potere decisionale di chi esprime la guida politica del Paese. Allo stesso modo rileva che, nel documento, non sono trattate due tematiche, una delle quali sollevata da Ciarlo, concernente il Senato ovvero, se sia davvero necessario e se il Senato medesimo possa confluire in una unica Camera monocamerale; l'altra tematica riguarda gli accorpamenti delle Regioni e quindi di conseguenza, la possibilità di rivedere il numero delle Regioni medesime. Invero, a suo avviso, non appare praticabile la previsione di un Senato che sia Camera delle Regioni, con l'attuale numero così elevato di Regioni esistenti e in più i rappresentanti dei Comuni. Tale ipotesi infatti, seppure coerente dal punto di vista astratto, finirebbe con il moltiplicare i poteri di veto. Riguardo ai punti più specifici del documento oggetto dell'odierno dibattito, si esprime a favore della elezione diretta del Senato: infatti, a suo parere, un Senato eletto indi-

rettamente, si farebbe portatore di punti di vista diversi da quelli che invece governano la Camera e ciò aggiungerebbe soltanto difficoltà decisionali. Osserva che le leggi organiche appaiono superflue e rischiano di ampliare il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale ed invita alla cautela nell'attribuire al Senato, ad esempio, la possibilità di decidere sulla legge di bilancio in maniera definitiva; di contro apprezza la previsione di un Senato titolare di iniziativa legislativa, tanto più se si dovesse optare per l'elezione diretta con funzioni anche più ampie rispetto a quella di una Camera dei governi locali. Con riferimento al Titolo V, nello spirito di facilitare le decisioni, ritiene sia sbagliato coinvolgere il Senato nell'invocare la clausola di salvaguardia: a suo avviso, infatti, la Camera dovrebbe potersi esprimere sulla clausola di salvaguardia senza che sia necessaria l'approvazione del Senato, perché altrimenti tale clausola verrebbe di fatto svuotata di praticabilità. Infine, con riferimento al procedimento legislativo, con particolare riguardo al "voto a data fissa", avverte che, se lo scopo della data fissa è quello di facilitare l'iniziativa del potere esecutivo, nonché quello di disciplinare la propria maggioranza, potrebbe essere preferibile non prevedere anche la approvazione dell'Assemblea per attivare il medesimo voto a data fissa (in caso contrario lo stesso non potrebbe essere usato come strumento fondamentale nelle mani del Governo).

LUCIANO VANDELLI

Si sofferma su alcuni punti che ritiene essenziali condividendo in larghissima parte il lavoro svolto nella elaborazione del documento che, a suo parere, appare pregevole e che riflette l'andamento del dibattito. Ritiene di dover evidenziare una considerazione di fondo sull'elezione del Senato: l'alternativa tra elezione diretta e indiretta dei componenti del Senato non reputa sia affatto indipendente rispetto ad un'altra serie di importanti decisioni che, a suo parere, dovrebbero essere adottate. In sostanza ritiene che la riduzione e la compressione degli spazi di autonomia possano essere condivisibili solo se bilanciati da adeguati spazi di partecipazione e collaborazione. Se invece l'operazione si riducesse ad un taglio delle competenze delle Autonomie e ad una composizione del Parlamento che non rifletta le Autonomie, sarebbe squilibrata, con la conseguente contraddizione di un percorso autonomistico che sicuramente ha bisogno di essere razionalizzato ma non vanificato. Pertanto, ritiene idonea una composizione indiretta del Senato, volta a rappresentare i territori e le istituzioni, quale elemento centrale per la revisione anche delle competenze, in particolare (ma non solo) legislative. Per quanto riguarda la composizione, inoltre, ritiene possa essere semplificata l'ultima

frase del punto 7 del documento, stabilendo che i rappresentanti di ciascun territorio regionale siano per la metà eletti da parte del Consiglio regionale e per l'altra metà dall'insieme dei Sindaci o dall'insieme dei Consiglieri comunali della regione, in modo che non ci sia una elezione di terzo grado. Se venisse accolta la ipotesi di contestualità, anche in parte, si chiede se possa meritare una riflessione la ipotesi di una composizione mista: con membri elettivi, di diritto ed espressi in via indiretta. Se si mantenesse la elezione diretta con contestualità, a suo parere, occorrerebbe prevedere i casi scioglimento del Consiglio regionale soprattutto per le vicende personali del Presidente previste dall'art. 126 Cost.: pertanto, a suo parere, andrebbe depennata l'ipotesi per morte, l'impedimento permanente e la rimozione del Presidente della Regione, per evitare che i senatori diventino troppo deboli e precari rispetto a vicende che non hanno valenza politica. Comprende le perplessità sulle leggi organiche ma ritiene che dette leggi debbano esistere solo in quanto bicamerali. Per quanto riguarda la tematica relativa ai decreti legge, sostiene che i medesimi decreti offrano ampi spazi di miglioramento; pertanto non ritiene opportuno privare il Parlamento della possibilità di approvare emendamenti.

LUCIANO VIOLANTE

Sostiene che il vincolo di omogeneità degli articoli dei decreti legge riduca il ricorso agli emendamenti.

LUCIANO VANDELLI

Ribatte sostenendo che se l'emendamento è coerente con il contenuto del decreto legge, il Parlamento deve avere la possibilità di correggerlo. Reputa che lo Stato, al fine di rendere elastico il meccanismo complessivo e per rispondere a quelle esigenze dell'ultimo comma dell'articolo 116 della Costituzione, possa delegare alle Regioni o ad alcune di esse, tramite la clausola di flessibilità. Infine, sulla previsione dei trasferimenti vincolati che, a suo avviso, sono stati lo strumento per l'eliminazione dello spazio di autonomia, ritiene che ripristinarli senza limiti e garanzie, costituirebbe una svolta restrittiva troppo netta rispetto al percorso fatto: pertanto ne prevede l'introduzione laddove fosse prevista la partecipazione delle Regioni stesse.

CESARE PINELLI

Si augura che da questi tre giorni e dalla Relazione finale della Commissione emerga un valore aggiunto da apportare al dibattito pubblico su questi temi, e non semplicemente la registrazione fedele di posizioni largamente note. In

caso contrario, ritiene che l'interessante procedimento di democrazia deliberativa che i lavori della Commissione hanno fatto registrare, basato su approfondimenti molto significativi sui punti di maggior dissenso, talora con successivo raggiungimento di sintesi a suo avviso felici, avrebbe un esito abbastanza povero.

Riferisce che, a suo parere, il citato valore aggiunto possa manifestarsi in due modi. Il primo – più auspicabile – è l'individuazione di soluzioni originali e perciò stesso diverse da quelle emerse all'inizio del dibattito sui singoli punti, piuttosto che di mere mediazioni tra posizioni. Diversamente, se ciò non fosse possibile, specie con riferimento alla questione del Senato, sostiene che sarebbe preferibile che venissero resi noti i costi e i benefici di ciascuna soluzione. Spiega che l'interrogativo iniziale, relativo all'elezione diretta o indiretta dei senatori, pur fondamentale, è rimasto aperto. Rileva che dal punto 1 di pagina 4, ove è detto che la Commissione si è pronunciata in modo unanime in favore del superamento del bicameralismo paritario affidando al Senato la rappresentanza degli enti territoriali, emergano due obiettivi: il primo riguarda la forma di governo e l'altro attiene al procedimento legislativo e alla struttura del Parlamento. I punti da 5 e 8 sono, invece, dedicati alle due opzioni. Ritiene di estrema importanza che, ove non si raggiungesse una soluzione il più possibile condivisa intorno ad una delle due soluzioni, si chiarisca veramente qual è la posta in gioco.

Dal canto suo ritiene che, in caso di conferma del sistema di elezione popolare diretta dei senatori (indipendentemente se sia contestuale al rinnovo dei Consigli regionali o temperata dall'elezione di una quota, presumibilmente minore, di membri eletti dagli enti autonomi o in altri modi ancora), i primi tre capitoli della Relazione finale perderebbero gran parte del loro significato, e che pure il capitolo sulla forma di governo ne risentirebbe notevolmente. Soprattutto per quanto riguarda le Regioni, si domanda come sia possibile abbinare l'elezione diretta con la riorganizzazione dei rapporti Stato-Regioni così come emerge dal terzo capitolo, a partire dalla previsione di una clausola di supremazia che per esempio in Germania ha senso proprio perché i membri della seconda Camera sono designati dai governi dagli Stati membri.

Per quanto riguarda le leggi organiche, confuta la tesi secondo la quale esse porterebbero quella confusione nel sistema da taluno paventata. Ritiene al contrario che esse assicurerebbero maggiore stabilità e chiarezza ai procedimenti di produzione normativa di rango primario e anche secondario, in quanto tali da evitare i noti fenomeni del "fare e disfare" (o della rilegificazione di ambiti delegificati, o della proliferazione di erratiche figure di regolamenti) con legge ordinaria propri della prassi repubblicana. Le leggi

organiche, in quanto approvate a maggioranza assoluta sulla falsariga dei sistemi francese e spagnolo, ma ora anche sulla base della legge organica sul bilancio prevista dal nuovo testo dell'art. 81 Cost., prevarrebbero infatti sulle leggi ordinarie, e dovrebbero altresì a suo avviso fungere da parametro di legittimità costituzionale, in quanto norme interposte, rispetto alle leggi ordinarie. Inoltre le leggi organiche, naturalmente in grado di disciplinare le sole materie individuate direttamente in Costituzione (in particolare leggi come la vigente L. n. 400 del 1988, o quella concernente le Autorità indipendenti), sarebbero per ciò stesso separate da quelle ordinarie in base al criterio di competenza, senza dunque provocare confusioni nel sistema. Ritiene altresì che la scelta se prevedere un procedimento bicamerale per la loro approvazione o meno, sia questione da approfondire, pur dicendosi personalmente convinto che debba essere solo la Camera ad adottarle, una volta che il Senato sia eletto da organi degli enti territoriali autonomi.

Quanto alle Regioni, pur condividendo l'impostazione di Barbera basata sul criterio delle funzioni e degli obiettivi, sottolinea che in qualunque sistema regionale o federale, le Costituzioni elencano liste di materie affidate alla Federazione o agli Stati membri (o allo Stato centrale o alle Regioni). Ciò vuol dire che da tali elenchi non si può in ogni caso prescindere, anche quando si abbia una visione dinamica e non cristallizzata di simili riparti di competenza.

MARCO OLIVETTI

Ritiene che quello della riforma del bicameralismo sia il tema centrale di tutta la discussione. Riconosce in tal senso che dal testo della Relazione emerge chiaramente l'obiettivo di fondo ovvero passare ad un bicameralismo differenziato. Tuttavia, ritiene non emerga in maniera altrettanto evidente l'obiettivo di fondo insito nella citata opzione ovvero la realizzazione della procedura di elezione del Senato. Si interroga su quale sia la *ratio* di un Senato eletto indirettamente, ma all'esterno dei Consigli regionali. Ribadisce la sua convinzione che il Senato dovrebbe essere eletto dai Consigli regionali al loro interno e dai Consigli delle Autonomie locali al loro interno. Quanto ai procedimenti legislativi, la parte del documento che li delinea gli appare complicata, poiché ritiene che, probabilmente, si potrebbe muovere da un sistema il più possibile vicino a quello attuale, ma con un solo cambiamento, anche se fondamentale ovvero che, salvo le eccezioni che emergeranno, la posizione della Camera prevalga su quella del Senato. Si interroga sui motivi che impediscono ai senatori di presentare dei provvedimenti di legge su ogni materia, sul limite dei due, quindi, previsto per il potere di richiamo, sulla semplifi-

cazione e sulla complessità dei procedimenti. Sottolinea l'importanza del punto 20 su Europa e Parlamento e sul ruolo del Senato come Camera europea. Per quanto attiene il procedimento legislativo, richiama la pagina 12 della bozza di Relazione, ove al numero 13 è spiegato che la Commissione propone di rendere inemendabili i disegni di legge. A tal fine, avanza l'ipotesi che gli emendamenti siano solo abrogativi, soppressivi. Ciò consentirebbe al Parlamento di avere un ruolo di controllo, ma non di introdurre una nuova legislazione. Per quel che riguarda il sistema regionale, si dice poco convinto dell'idea della clausola di supremazia; tuttavia, ove prevalesse, ritiene che debba avere delle garanzie al suo interno. Ritiene necessaria l'introduzione di qualche "paletto", magari procedimentale, all'intervento legislativo statale nelle materie regionali. Conclude avanzando due proposte: in primo luogo il numero dei consiglieri regionali dovrebbe essere stabilito dalla legge statale e non più dagli Statuti regionali, come del resto avveniva prima del 1999; in secondo luogo si augura che la Commissione adotti una norma sulle remunerazioni dei dipendenti pubblici e dei titolari di cariche politiche.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Sottolinea che, per quanto attiene il problema dell'elezione dei senatori, la Commissione sta delineando due posizioni difficilmente conciliabili. A tal riguardo propone che due rappresentanti delle suddette posizioni formulino una nota sintetica delle stesse. Un tale contributo potrebbe facilitare il compito del Comitato di redazione. Invita i componenti Caravita e Vandelli a preparare due sintetiche formulazioni su questo punto.

NICOLÒ ZANON

Richiamando l'intervento di Tabellini, condivide il rischio che alla Commissione possa venire imputato, in futuro, un eccesso di *realpolitik* nel momento in cui, al di là delle compatibilità logiche delle diverse soluzioni presentate, la Commissione medesima si facesse carico, già *ex ante*, della loro praticabilità politica. Quanto allo specifico, osserva che anche la scelta dell'elezione indiretta dei senatori, alla quale aderisce, presenta alcuni dubbi derivanti dalla lettura della Relazione. Ritiene che l'opzione che prevede l'elezione indiretta con una presenza forte della rappresentanza municipale potrebbe riprodurre, all'interno del Senato, la conflittualità che pure esiste tra i rappresentanti delle diverse istituzioni di tali territori. Sul procedimento legislativo, si dichiara convinto degli argomenti sviluppati a favore della presenza delle leggi organiche nel sistema delle fonti, che potrebbero dare un contributo di razionalità, pur sottolineando che sarebbe bene specificare in Costituzione l'esistenza di tali leggi, per le quali

sarebbe opportuno anche il contributo del Senato. Quanto al discorso relativo al Titolo V, affronta il tema della conflittualità delle leggi. Sostiene che, o si ritiene che lo sviluppo della giurisprudenza costituzionale abbia reso meno drammatica detta questione, o, se così non è, sia necessario ipotizzare il ricorso al potere di sospensiva, da parte del Governo, delle leggi regionali più controverse. Riconosce che esso avrebbe costi politici drammatici ed un impatto sull'autonomia regionale molto forte. Sottolinea però che la previsione di un Senato connotato come rappresentante dell'istituzione dei territori regionali, potrebbe consentire al Governo un confronto preliminare per evitare di giungere all'utilizzo effettivo del potere di sospensiva. In alternativa, il potere di sospensiva dovrebbe essere utilizzato effettivamente dalla Corte costituzionale, cui peraltro è attribuito dal diritto vigente. Per quanto riguarda la clausola di supremazia, che giudica favorevolmente, sottolinea di preferire la previsione che ne attribuisce l'approvazione alla sola Camera politica a maggioranza assoluta.

MARIO DOGLIANI

Si dice d'accordo sulla questione delle fonti, quelle regionali in particolare. Con riferimento al Senato, sottolinea il rischio di creare una seconda Camera che non sia il luogo in cui le Regioni si assumono responsabilità nazionali, ma che sia un luogo di rappresentanza di interessi. La rappresentanza che si realizza nella seconda Camera è sempre una rappresentanza nazionale, non certo una rappresentanza di interessi settoriali. Si dichiara favorevole all'impostazione di Barbera, cui aggiunge una preoccupazione ulteriore sul tema relativo alle leggi organiche: si tratta di evitare che i criteri di individuazione delle leggi organiche diventino parametro di giudizio di legittimità costituzionale. A tal proposito, ritiene che la riserva di codice possa rappresentare una garanzia sufficiente. Per quanto riguarda il discorso sulle Province condivide il ragionamento di D'Onofrio. La questione degli emendamenti apre un ulteriore aspetto problematico: se si rendono inemendabili le leggi di conversione dei decreti legge e si introduce il "voto a data fissa", la posizione del Parlamento rischia di essere fortemente colpita, perché tale sistema costituzionalizza l'individuazione soggettiva dei parametri che inducono a sovrapporre ed escludere la competenza parlamentare con la competenza governativa. Se la priorità politica governativa che introduce eccezioni alla normale procedura legislativa è del tutto soggettiva, allora, a suo dire, si torna al punto di partenza.

MARIO PILADE CHITI

Esprime apprezzamento per i primi tre capitoli del rapporto stilato dal Comitato di redazione, i quali rispondono in larga misura alle cose dette. Riba-

disce la sua preferenza per l'elezione diretta dei senatori. A suo giudizio, il principio di un'eventuale elezione indiretta sconta una duplicità di posizioni che non vede simmetriche. Si iscrive tra coloro che si oppongono alle leggi organiche: esse darebbero vita ad un notevole irrigidimento del sistema, oltre a certe assurdità anche logico-giuridiche e fattuali connesse a queste leggi come parametro di costituzionalità delle altre. Solleva dubbi sul criterio della non emendabilità dei decreti legge, una questione che non è pacifico debba essere trattata in Costituzione; propone di lasciare tale aspetto ai regolamenti parlamentari o ad altre fonti. Ritieni opportuno il criterio di dare spazio alla valutazione delle politiche pubbliche, ma solleva dubbi circa la possibilità di affidarlo al CNEL, che in questo senso avrebbe una competenza assolutamente nuova rispetto alle sue attuali funzioni. Ritieni di utilizzare la Corte dei Conti rimodernata e riformata. Quanto al capitolo 3, esprime apprezzamento per la sintesi efficace del problema relativo al riparto delle funzioni amministrative. Richiama inoltre il punto 17, che riguarda i nuovi tratti del potere sostitutivo, ritenendo la questione materia non da Costituzione ma da legge ordinaria. Con riferimento alla questione relativa alle province, ritiene che un po' troppo sbrigativamente si sia detto che la Commissione ha espresso a larghissima maggioranza il suo punto di vista, sottolineando, invece, la presenza di opinioni divergenti in materia. Ritieni infine fondamentale il discorso legato al contesto europeo, ed auspica che almeno un articolo sia legato a tale prospettiva: ciò consentirebbe di superare due ostacoli attuali, e cioè l'infinita *querelle* tra Corte costituzionale e Corte di giustizia da un lato, e dall'altro la necessità di non essere superati dai britannici, la cui giovanissima Corte Suprema interpreta il primato del diritto europeo in modo molto più efficace di quanto facciano tutti i nostri giudici di ultima istanza.

ENZO CHELI

Propone di spostare il paragrafo 19 del secondo capitolo della bozza di Relazione (relativo al controllo del Senato) nella premessa generale, perché la linea di fondo che emerge da questa riforma di cui si sta discutendo si caratterizza su due punti: rappresentanza politica generale/rappresentanza territoriale; legislazione e controllo. Suggerisce inoltre di alleggerire la parte relativa all'elezione del Senato, ove basterebbe porre l'alternativa di fondo riguardo all'elezione diretta o indiretta. Ritieni opportuno orientarsi verso il principio di elezione diretta, sia in virtù della maggiore semplicità del meccanismo stesso, sia perché una delle esigenze di fondo che il sistema politico italiano ha oggi è quello del rinnovo delle classi politiche nazionali e locali. Ritieni che, se venisse imboccata la strada dell'elezione diretta, si aprirebbe parimenti

la strada a questo rinnovo. Si dichiara nettamente favorevole all'introduzione delle leggi organiche, che, a suo avviso, andrebbero altresì razionalizzate. Quanto al tema della legislazione regionale, sottolinea che la linea che emerge è quella di un ampliamento della legislazione esclusiva e di una riduzione della concorrente, con una legislazione residuale controbilanciata da una clausola di supremazia. Suggerisce peraltro che si potrebbe eliminare del tutto la legislazione concorrente, ampliando ancora l'esclusiva e dando la residuale al potere regionale con una forte e chiara clausola di supremazia. Si dice assolutamente convinto che se si introducesse una norma relativa all'inemendabilità dei decreti legge, sarebbe un enorme passo avanti nella semplificazione del quadro delle fonti e si avrebbe una forte riduzione dell'abuso della decretazione d'urgenza. Richiama in conclusione alcuni punti ancora aperti sui quali esprime la sua posizione: si dichiara contrario all'ingresso in Senato dei sindaci o comunque di rappresentanti dei Comuni; i senatori, inoltre, dovrebbero, a suo avviso, essere titolari di iniziativa legislativa solo per le leggi bicamerali.

CARMELA SALAZAR

Ritiene che la diversità e la ricchezza delle opinioni presenti in Commissione possa rappresentare una risorsa per il Comitato che dovrà procedere alla stesura dell'articolato.

Per quanto riguarda il primo capitolo della bozza di Redazione, quello relativo al bicameralismo, richiama la sua posizione favorevole all'elezione indiretta dei senatori all'interno dei Consigli regionali, con la partecipazione, come componenti di diritto, dei Presidenti di Regione. Essi dovrebbero votare unitariamente.

Per quel che concerne il procedimento legislativo, ritiene condivisibile la proposta relativa all'introduzione delle leggi organiche. Si tratta di una "tipologia" di cui si può discorrere a prescindere dalla struttura del Parlamento e dalla scelta tra "modelli" di regionalismo, poiché come si sa, si tratta di arricchire il quadro delle fonti attraverso la previsione di leggi che, vertendo su ambiti di particolare rilievo, sottratti all'indirizzo politico contingente, vengono collocate in una posizione peculiare. Propone di includere in questo novero, ad esempio, le leggi che prevedono norme sulla produzione di fonti primarie e la legge elettorale.

Affrontando il tema delle leggi bicamerali vere e proprie, sottolinea che esse dovrebbero avere ad oggetto gli ambiti per i quali è ragionevole che venga coinvolto anche il Senato: dunque, le leggi "di sistema" che toccano il quadro delle Autonomie dovrebbero essere adottate secondo questa procedura.

Esprime dubbi in relazione alla proposta del "voto a data fissa", chiedendosi

in primo luogo se sia il caso di inserire tale strumento direttamente in Costituzione o se non sia invece opportuno suggerire che siano i regolamenti parlamentari a prevederne l'introduzione, lasciando ad essi la normazione di dettaglio. Propone, comunque, di circoscrivere tale meccanismo a leggi che vertano su ambiti predeterminati e/o di porre un tetto entro il quale esso si possa utilizzare nell'arco della legislatura.

Un altro punto che, a suo avviso, suscita dubbi riguarda le nuove competenze che verrebbero affidate al CNEL: esprime, infatti, molte perplessità sulla conservazione dell'organo, non avendo esso lasciato un segno significativo nella prassi repubblicana.

Si sofferma sul punto 19, nel quale si dice che i senatori dovrebbero eleggere due o tre giudici della Corte costituzionale. Su quest'ultimo aspetto esprime il suo disaccordo, non comprendendo le ragioni di tale attribuzione, visto che il Senato contribuirebbe comunque all'elezione dei componenti della Consulta, che rimane affidata al Parlamento in seduta comune. Le sembra invece che la proposta sottintenda l'opportunità di "regionalizzare" la Corte costituzionale, novità che tuttavia non corrisponde, a suo avviso, a una esigenza manifestatasi nella realtà dell'ordinamento.

Per quanto riguarda il Titolo V, ritiene che se si cancellasse la potestà concorrente, sarebbe contraddittorio prevedere nell'elenco statale ambiti sui quali il Parlamento predispone "norme generali", in quanto in realtà o si avrebbe una riproposizione dei principi fondamentali sotto altre spoglie, oppure si introdurrebbe un limite che potrebbe essere solo apparente, poiché le "norme generali" possono configurarsi anche come disposizioni pervasive.

L'articolo 116, terzo comma, Cost. rappresenta, a suo avviso, una norma tra le più innovative introdotte dalla riforma del Titolo V; tuttavia, occorre anche prendere atto che essa non ha trovato attuazione, forse per la complessità della procedura prevista. La possibilità di diversificazione che la delega della potestà legislativa statale dà alle Regioni è tuttavia molto inferiore rispetto al meccanismo dell'articolo 116 Cost., a meno che non si precisi che essa può riguardare l'intero novero delle materie di potestà esclusiva statale, che può essere attivata dalle singole Regioni e che la legge statale rientra tra quelle bicamerali. Infine, con riferimento all'autonomia finanziaria, ricorda che in sede di Commissione si è convenuto sulla opportunità di non alterare l'impianto dell'attuale articolo 119 Cost..

VALERIO ONIDA

Ritiene che debba essere conferita maggiore chiarezza alla duplicità di posizioni emerse con riferimento al bicameralismo, che non trovano invece un'e-

spressione chiara nella Relazione. Chiarisce le peculiarità caratterizzanti la logica di un Senato eletto direttamente e quelle proprie della logica di un Senato composto dai rappresentanti delle Istituzioni territoriali. Ribadisce di essere favorevole all'elezione indiretta, ritenendo anzi che i membri del Senato dovrebbero essere membri di diritto, in quanto titolari di organi regionali, e membri eletti dai Consigli regionali. Osserva che l'obiezione, secondo cui si avrebbero consiglieri regionali che sono al contempo senatori e consiglieri regionali che non lo sono, potrebbe essere superata immaginando che l'elezione al Senato comporti l'abbandono della carica di consigliere regionale, con sostituzione da parte del primo dei non eletti. Condivide le posizioni espresse da Vandelli, Olivetti, Salazar. Sulla rappresentanza delle Autonomie locali, nota che la Relazione sminuisce il ruolo dei CAL. Osserva che questi sono organismi nuovi, che presentano il vantaggio di essere creati dalla Regione, mediante i quali si è cercato di realizzare la integrazione delle Autonomie locali e di quella regionale. Nota che un sistema nel quale i rappresentanti dei Comuni siano i "contraltari" dei rappresentanti regionali non sarebbe positivo, perché porterebbe anche in Senato quella contrapposizione che si registra attualmente. Con riferimento al procedimento legislativo, concorda con Zanon e Salazar. Osserva che si deve tener presente la diversità delle *rationes* sottostanti alla legge organica e alla legge bicamerale: mentre la prima tende, al fine di conferire maggiore coerenza al sistema, ad assicurare una disciplina sovraordinata rispetto a quella delle leggi ordinarie e quindi non derogabile da queste, la seconda interviene su materie che riguardano l'ordinamento regionale. Ritiene difficile esprimersi a favore o meno della necessità che siano bicamerali le leggi organiche, in quanto non è stato fatto un elenco delle leggi organiche. Si esprime a favore dell'iniziativa legislativa in capo al Senato, ma è contrario a riconoscere tale iniziativa ai singoli senatori in materie su cui il Senato potrebbe intervenire solamente attraverso il richiamo. Ritiene che debba essere limitato il ricorso ai decreti legge, al di là della costituzionalizzazione dei requisiti della Legge n. 400/88, in parte già recepiti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Ritiene importante il requisito c.d. della omogeneità (il decreto legge deve occuparsi di un unico argomento). Dichiarò di non essere contrario ad una "rivitalizzazione" del CNEL. Sulle Regioni osserva che, specie se si introduce la clausola di salvaguardia a favore dello Stato, non si possono trasferire alla competenza esclusiva dello Stato troppe materie oggi di competenza ripartita. Non è favorevole all'abolizione della potestà concorrente (la tutela dell'ambiente dovrebbe essere di competenza ripartita). Ritiene che dalla bozza di Relazione non risulti la necessità di introdurre limiti alle materie "trasversali" che vengono usate

come “*passe-partout*” da parte dello Stato. Con riferimento alle competenze amministrative, ricorda l’importanza del principio di sussidiarietà, previsto dall’art. 118 Cost.. È favorevole al mantenimento degli enti intermedi (le Province) nelle Regioni di maggiore dimensione. Ritene che le Città metropolitane non debbano essere espressione dei Comuni, ma Enti di governo dell’intera area metropolitana. Osserva che la disciplina delle Città metropolitane non dovrebbe essere interamente determinata a livello statale, perché le aree metropolitane sono diverse fra di loro.

STEFANO CECCANTI

È favorevole all’elezione indiretta, ma è contrario alla creazione di un c.d. “meccanismo a *matrioska*” ovvero a Sindaci che eleggono altri sindaci in strati successivi. Meglio far votare il Consiglio regionale e stabilire che una quota degli eletti debba essere all’interno dei Sindaci della Regione”. Non è favorevole alle leggi organiche a causa dei problemi che sollevano. Ritene necessario dar vita a leggi atipiche in relazioni a esigenze peculiari. Ritene che la clausola di supremazia non deve essere resa bicamerale e che i senatori hanno iniziativa sulle leggi che vota il Senato. È favorevole al “voto a data fissa” e raccomanda che non venga mutato il paragrafo 11 di pagina 11 della Relazione.

MICHELE AINIS

Segnala l’importanza che la Relazione esprima un’opzione chiara, mai comunque più di due. Si esprime a favore del monocameralismo. In subordine, potrebbe ragionarsi su un Senato misto, composto da senatori eletti direttamente nei territori (in ipotesi, 60), dai 20 Presidenti di Regione e da 20 Sindaci, eventualmente scelti per sorteggio in modo da rappresentare sia i grandi sia i piccoli Comuni, sia il Nord sia il Sud del Paese. Con riferimento al procedimento legislativo, osserva che se si inseriscono tre livelli di fonti superiori alla legge ordinaria (leggi organiche, bicamerali e costituzionali), quest’ultima diventerà una fonte di quarto grado, come attualmente è la consuetudine. Ritene inoltre che l’introduzione delle leggi organiche offenda le esigenze di semplificazione. Non è favorevole a una riforma del CNEL, già svuotato di ogni funzione. Con riferimento al Titolo V, preferisce assegnare la potestà residuale allo Stato e non alle Regioni, indicando le materie di competenza regionale e non le materie di competenza statale. È contrario alla potestà concorrente, compensando le Regioni con una potestà integrativa. Evidenzia le lacune della bozza di Relazione con riferimento al *referendum* confermativo, salvo che non sia tacitamente evocato a pagina 33, paragrafo 2, lettera c),

della Relazione medesima. Sottolinea l'assenza di una disciplina volta a neutralizzare i conflitti d'interesse delle Camere (sulla verifica dei poteri, sulle immunità, sulla determinazione dell'indennità parlamentare) e propone di devolvere tale competenza a un organo esterno, composto anche da parlamentari.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Osserva che i temi ricorrenti hanno riguardato le leggi organiche, la clausola di salvaguardia, l'elezione dei senatori, le materie o le funzioni per le competenze regionali, le materie concorrenti, l'accorpamento delle piccole Regioni. Fa presente che la Commissione dovrebbe concentrarsi su tali temi. Ricorda che comunque ci sono altri argomenti oggetto di specifica trattazione. Sospende i lavori, comunicando che riprenderanno alle 22.45.

LUCIANO VIOLANTE

Chiede ai componenti del Comitato di redazione di fermarsi per proseguire il lavoro proprio del Comitato.

La seduta termina alle ore 20.33 e riprende alle 23.

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta serale del 15 settembre 2013

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Giuditta Brunelli, Beniamino Caravita di Toritto, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Enzo Cheli, Anna Chimenti, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Maria Cristina Grisolia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Marco Olivetti, Valerio Onida, Cesare Pinelli, Giovanni Pitruzzella, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Claudio Tucciarelli, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon.

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

La seduta inizia alle ore 23.35

GAETANO QUAGLIARIELLO

Introduce la discussione ed invita i presenti ad iscriversi per gli interventi.

MARIA CRISTINA GRISOLIA

Relativamente al tema del bicameralismo, si esprime a favore della elezione indiretta dei componenti del Senato e, nell'ambito di tale posizione, si dichiara a favore dell'ipotesi che i membri vengano eletti all'esterno dei Consigli regionali e comunali, ritenendo che la presenza, nell'ambito della seconda Camera, di membri che appartengano anche ad altri organi collegiali contrasti con i principi di efficienza (attesa la difficoltà di cumulo delle due cariche) e della stessa autonomia dell'organo parlamentare. In particolare, ritiene che i componenti del Senato debbano essere eletti per una parte dai consiglieri regionali e per l'altra dai Sindaci o dai Consigli delle Autonomie locali. Sul punto, a differenza di Ceccanti, ritiene necessaria una rappresentanza dei Comuni nel rispetto di quanto ormai stabilito dal novellato art. 114 Cost., che dà ai Comuni dignità costituzionale pari a quella delle Regioni e dello Stato. Per gli stessi motivi di efficienza dichiara, poi, di essere contraria alla presenza di componenti di diritto, quali i Presidenti delle Regioni, i Presidenti dei Consigli regionali e i Sindaci, pur non escludendo la possibilità che gli stessi possano partecipare alle sedute del Senato tutte le volte che lo richiedano i temi

in discussione. In materia di procedimento legislativo, concorda sulla necessità della introduzione della categoria delle leggi organiche e ritiene che le stesse debbano avere carattere bicamerale. Sotto altro profilo, si dichiara contraria all'introduzione del "voto a data fissa" per i disegni di legge di iniziativa governativa senza la contestuale introduzione di limiti che possano impedire al Governo di bloccare o condizionare i lavori delle Camere. Parimenti, dissente dalla proposta che nega al Parlamento la possibilità di apportare emendamenti ai decreti legge. Entrambe le ipotesi, a suo avviso, rischiano di spostare eccessivamente il peso a favore del Governo nell'esercizio della funzione legislativa.

GIANDOMENICO FALCON

Condivide quanto affermato da Tabellini sulla gravità dell'attuale contesto economico e suggerisce che all'inizio della Relazione sia inserito un preambolo, nel quale la Commissione faccia riferimento alla gravità e serietà dei problemi del Paese e si impegni, nei limiti dei propri compiti (non essendo infatti un organo deliberante), nel formulare, ove possibile, talune linee condivise.

Si sofferma, successivamente, sul ruolo svolto dalle Regioni negli scorsi anni, rilevando che, secondo alcuni interventi precedenti esse avrebbero soprattutto costituito più un ostacolo al compimento delle scelte necessarie per il progresso del Paese che un elemento di democraticità nella vita civile.

In contrasto con questa tesi, ricorda il ruolo positivo svolto dalle Regioni anche nel contenzioso costituzionale, portando ad esempio da un lato la vicenda del condono edilizio, nella quale le Regioni hanno contribuito ad evitare una più grave compromissione del territorio nazionale, dall'altro la controversia che ha portato all'eliminazione della legislazione che illegittimamente ripristinava la normativa abrogata dal referendum sulla gestione pubblica dell'acqua e di altri servizi pubblici.

Ritiene che la partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo attraverso la seconda Camera sia un modo per bilanciare in modo più complesso ma più completo la valutazione degli interessi complessivi del Paese. Ed in relazione specificamente al bicameralismo suggerisce che il documento finale debba esprimere in modo più forte l'idea che la seconda Camera, comunque composta, ha pur sempre il compito di rappresentare e tutelare gli interessi nazionali, che in essa si compongono come sintesi di quelli territoriali.

Per quanto attiene alla rappresentatività territoriale della seconda Camera evidenzia, da un lato, la opportunità di fare un esplicito riferimento al modello costituito dal *Bundesrat* tedesco, mentre, dall'altro, sottolinea la necessità di semplificare il testo in modo da renderlo meglio comprensibile all'opinione pubblica.

Quanto alle leggi organiche, esprime il timore che esse rappresentino un'ulteriore complicazione nel sistema delle fonti e si chiede se non sia invece preferibile utilizzare in modo più ampio lo strumento delle leggi bicamerali, soddisfacendo così le stesse esigenze sottese all'introduzione delle leggi organiche, ma senza introdurre una diversa nuova fonte.

Ritiene che debba essere specificato che devono essere approvate con legge bicamerale le materie in cui più ampia è la competenza o il coinvolgimento regionale, ad esempio le leggi in materia di sanità, di lavori pubblici, di governo del territorio, di livelli minimi delle prestazioni, nonché quelle che si riferiscono all'uso che le amministrazioni regionali possono fare delle facoltà riconosciute dal diritto privato. In altre parole, con legge bicamerale dovrebbero essere disciplinate sia le materie di competenza regionale sia le materie statali "trasversali", che si riferiscono alla legislazione regionale. A fronte di una richiesta di chiarimenti da parte di Olivetti, precisa che, a suo avviso, è ingiustificato il timore di un conflitto pregiudiziale tra Camera e Senato, chiamati invece a comporre i rispettivi punti di vista ed alla definizione di un interesse comune; e ritiene che comunque potrebbe essere stabilito che con una maggioranza qualificata la Camera possa in certi casi superare l'eventuale opposizione del Senato.

Per quanto attiene ai decreti legge e alle leggi di conversione, ricorda che gli interventi della Corte costituzionale hanno già in larga misura portato al riconoscimento che le regole poste dalla Legge n. 400 del 1988 in materia di decretazione d'urgenza esprimono principi costituzionali. Ritiene che attualmente il punto più critico consista nel definire i compiti e l'ampiezza dei poteri del Parlamento in sede di conversione. Ricorda il caso del decreto legge per il "risparmio di spesa" nella cui legge di conversione il Parlamento ha ritenuto di aggiungere all'articolo che disponeva appunto la conversione del decreto un secondo articolo che assegnava una delega al Governo per la soppressione dei tribunali minori. Occorre cioè definire se la legge di conversione possa avere altri compiti ed oggetti, oltre a quello tipico della conversione in legge del decreto. Ritiene però eccessivo stabilire una assoluta non emendabilità del decreto legge.

Per quanto riguarda il Titolo V e la proposta di riportare alcune competenze alla legislazione statale, evidenzia che non è possibile a suo avviso, una distinzione netta tra interesse nazionale e regionale. Ritiene che possa essere condivisa l'ipotesi di riportare allo Stato le competenze in materie quali l'energia, le grandi reti e la comunicazione, a condizione che nella relativa disciplina si riconosca un ruolo particolare al Senato, in una logica di condivisione delle scelte.

Ritiene che nel documento elaborato non risulti ben chiara l'assegnazione della competenza legislativa in materia di ordinamento degli enti locali. Ritiene che la materia possa essere affidata ad una legge bicamerale che ponga alcune regole generali lasciando poi la competenza alle Regioni. Ritiene anche che se si vuole mantenere un senso utile alla potestà legislativa regionale nelle materie affidate ad esse, sia opportuno introdurre una *clausola finalistica*, che sancisca che anche le materie assegnate alle Regioni, come quelle assegnate allo Stato, debbano ritenersi comprensive di tutti gli ambiti e i poteri necessari per una disciplina compiuta e corrispondente ai fini per i quali esso sono assegnate.

Rileva l'assenza nella bozza di documento finale di un riferimento alla potestà derogatoria, della quale pure si era discusso, e suggerisce l'opportunità di introdurre una procedura che preveda la possibilità che la Regione possa disciplinare legislativamente una materia di propria competenza eccedendo i propri limiti ordinari, sottoponendo la legge che ne risulta all'assenso espresso o tacito del Parlamento. Si tratterebbe di una sorta di potestà derogatoria regolamentata.

Critica la formulazione della parte relativa alla potestà regolamentare, che a suo avviso non risolve i problemi che realmente si sono posti, che consistono nella assenza di procedure di collaborazione quando occorre disciplinare con norme secondarie le materie statali "trasversali", nelle quali si realizza una rilevante interferenza con gli ambiti propri delle Regioni.

Con riferimento alle funzioni amministrative, ritiene debba essere affermato chiaramente che il principio di sussidiarietà vale anche nelle materie di competenza legislativa esclusiva statale, e che dunque anche in esse le funzioni amministrative debbano essere affidate, ove coerente con il principio, al livello territoriale adeguato..

Sulle Regioni a Statuto speciale suggerisce di sottolineare che almeno alcune di esse costituiscono esempi di una realtà di autogoverno e di autonoma amministrazione di settori complessi, quali ad esempio l'istruzione e la protezione civile, e che sotto questo profilo esse forniscono una esperienza che potrebbe costituire un punto di riferimento per le Regioni ordinarie.

ELISABETTA CATELANI

Concorda sul superamento del bicameralismo paritario, ma evidenzia qualche perplessità sul modo in cui sono prospettate le tre soluzioni. La soluzione prospettata da Ciarlo - un'unica Camera che incorpora di fatto il Senato - dovrebbe avere pari rilievo con quella dell'istituzione di un Senato rappresentativo delle Regioni e il monocameralismo deve essere abbinato alla costi-

tuzionalizzazione delle Conferenze a tutela delle esigenze regionali. Per l'opzione che, invece, mantiene il Senato, ritiene che sia preferibile la rappresentanza diretta, piuttosto che il complesso meccanismo che si profila per una nomina indiretta dei Consigli regionali e Consigli delle Autonomie locali. Ritiene che il rapporto tra il numero dei senatori e dei deputati riportato nel documento non sia chiaro: in particolare, se si tiene conto del rapporto fra cittadini ed eletti (facendo riferimento al complesso degli eletti nella Camera e nel Senato) e si dovesse istituire un rapporto simile a quello tedesco (1/118.000 abitanti), a suo avviso, in Italia non si determinerebbero 450 deputati e 150 senatori come indicato nel testo. In materia di leggi organiche, ribadisce come l'attuale confusione sulle fonti accentui la necessità proprio di introdurre le leggi organiche, che rappresentano un elemento ben diverso dalle leggi bicamerali. Queste ultime intervengono, infatti, solo quando c'è un interesse delle Regioni; le leggi organiche, invece, sono di natura diversa e possono, a suo avviso, tranquillamente coesistere, ma anzi consentire più stabilità e certezza sul contenuto di poche ma importanti normative da precisare in modo rigoroso in Costituzione, quale la legge elettorale e la legge sull'attività del Governo e sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per i decreti legge, vista la necessità di ridurne il numero, auspica una maggiore responsabilità del Governo e una limitazione alle modifiche consentite in sede di conversione. Pur comprendendo l'intervento di Luciani sulla revisione delle competenze, alla luce della necessità di ridurre gli enti inutili, concorda con l'eliminazione del CNEL dalla Carta costituzionale.

PIETRO CIARLO

Rinvia per le questioni di merito alla nota scritta sull'unificazione delle due Camere in un unico parlamento monocamerale, già trasmessa a tutti i componenti della Commissione e alla quale il collega Pitruzzella già ha avuto modo di esprimere la sua adesione come peraltro nel corso del dibattito odierno, con diversi accenti, hanno fatto anche i colleghi Tabellini, Ainis, Catelani. Invece, altri colleghi come Barbera, Poggi, Violini, Clementi hanno ritenuto che la posizione monocamerale dovesse essere comunque contemplata nella Relazione finale come una delle soluzioni possibili. Evidenzia la complessità del lavoro affidato alla Commissione. In particolare, segnala le sostanziali differenze di posizione emerse nel corso del dibattito. Ricorda che, nel nostro Paese, negli ultimi trenta anni, nessun tentativo di riforma - a partire dalla Commissione Bozzi - ha trovato la definitiva approvazione del Parlamento anche per l'opposizione di un Senato che non ha mai accettato di essere ridotto a Camera "secondaria". Chiede che la proposta del mo-

nocameralismo – avendo ricevuto un significativo consenso tra i membri della Commissione – sia allegata alla Relazione finale come opinione concorrente alla proposta che ha registrato maggior consenso. Riguardo al numero dei parlamentari che dovrebbero far parte del Parlamento monocamerale propone un *range* compreso tra 500 e 630 componenti.

ANNA MARIA POGGI

Con riferimento al tema del bicameralismo, preso atto dell'unanimità dei consensi manifestati dalla Commissione a favore del superamento del ruolo paritario delle Camere, ritiene necessario che la Relazione finale dia conto delle diverse soluzioni emerse sull'argomento, ivi inclusa la tesi del monocameralismo richiamata da Ciarlo, argomentando sulle obiezioni e controdeduzioni sottese alle stesse. Il convinto sostegno della Camera delle Autonomie, quale necessario completamento della riforma del Titolo V, infatti, viene subordinato alla concreta definizione della composizione della stessa, rispetto alle diverse opzioni presenti nel documento in fase di elaborazione. Una Camera delle Autonomie, infatti, ha una sua razionalità in forza della diversa "qualità" della sua rappresentanza rispetto alla prima Camera che si desume dalla sua composizione (che dovrebbe essere il più omogenea possibile e realmente rappresentativa delle esigenze dei territori) e in funzione dei compiti che le vengono assegnati e che più in generale vengono assegnati al sistema regionale. Pertanto ritiene che l'ipotesi più adeguata allo sviluppo e al completamento del Titolo V dovrebbe vedere una seconda Camera rappresentativa delle Regioni (e non anche delle altre Autonomie che potrebbero continuare ad essere rappresentate nelle Conferenze), con un sistema di elezione misto (indiretta e diretta) e con funzioni di propulsive e di veto rispetto alle materie di interesse del sistema regionale. Se dovessero prevalere altre opzioni sarebbe preferibile il monocameralismo, poiché una Seconda Camera non adeguata alle sue funzioni produrrebbe una disfunzione assai grave del sistema ed eleverebbe a livello costituzionale conflittualità che non giovano al corretto funzionamento del processo legislativo.

Se dovesse, come probabile, prevalere l'ipotesi di un sistema misto, relativamente alla fetta della rappresentanza diretta sottolinea ancora come, al fine di non vanificare la funzione di Camera di rappresentanza degli Enti territoriali, dovrebbe essere preferito un sistema elettorale che riduca al minimo l'influenza dei partiti, allo scopo di non riprodurre completamente nella selezione del personale politico le stesse logiche della prima Camera. Infine richiama l'attenzione sullo stretto nesso tra configurazione e rilievo della seconda Camera e funzioni assegnate al sistema regionale nel suo complesso:

una seconda Camera che si collocasse in una architettura di sistema sostanzialmente “centralistica” sarebbe inutile e costosa per il Paese. Di qui raccomanda una certa attenzione, nell’analisi delle tematiche concernenti il Titolo V a non svuotare oltre misura le competenze legislative ed amministrative delle Regioni, allo scopo di non sbilanciare il disegno complessivo. Infatti, nonostante la non ottima prova che il sistema autonomistico ha dato di sé in questi anni ritiene che il livello di programmazione (regionale) e amministrazione locale sia una indispensabile premessa per la riforma complessiva dell’amministrazione statale.

LORENZA VIOLINI

Interviene rilevando l’opportunità di incrementare il livello di coerenza tra la seconda Camera ed il Titolo V. Condivide quanto affermato da Poggi, Ciarlo e altri. Tuttavia, rilevata la convergenza per una rappresentanza istituzionale prima ancora che dei territori, ritiene occorra stabilire la funzione della potestà legislativa rispetto agli enti locali per comprendere il ruolo dei Comuni nella seconda Camera. Pertanto, a suo avviso, le tre ipotesi di Falcon cambiano la questione della composizione mista della seconda Camera citata, quanto alla presenza dei Comuni. Tuttavia sostiene che, se i Comuni devono essere regolamentati attraverso una potestà legislativa esclusiva dello Stato, allora possono essere inseriti nell’ambito della seconda Camera, ma con la consapevolezza che, con tale modalità, si riproduce *in toto*, l’opposizione regionalismo – municipalismo, che ha caratterizzato la storia costituzionale italiana sino ad oggi. Preferirebbe, invece, si applicassero le norme previste dalle Regioni a Statuto speciale, in quanto più coerenti, poiché, in tal modo, sarebbero le Regioni stesse a determinare la regolamentazione degli enti locali. Reputa, altresì, opportuno che siano le Regioni a determinare la composizione della seconda Camera e ciò al fine di individuare il ruolo che gli enti locali possono svolgere in questo ambito. Esprime le sue perplessità in ordine al potenziamento delle competenze esclusive dello Stato - in particolare su quale tipo di amministrazione ipotizzare per la struttura statale, al fine di stabilire con precisione ove insediare l’impianto amministrativo: se a livello statale o a livello locale (cita come esempio le norme in materia di istruzione). Osserva che, pur essendo stata prevista nella Relazione la delega delle funzioni legislative da parte dello Stato alle Regioni, occorrerebbe, a suo parere, prevedere opportune garanzie tali da consentire alle Regioni di essere adeguatamente finanziate. E ciò non al fine di potenziare le Regioni medesime, bensì per dare maggiore coerenza al disegno normativo. Nota, in accordo con Falcon, come non sia stata menzionata l’ipotesi della potestà legislativa in de-

roga: sarebbe opportuno, a suo avviso, prevedere un riferimento su tale questione, sia al fine di dare al Parlamento un dettaglio di ipotesi coerente con le novità introdotte dal documento, sia per lasciare spazio di manovra alle Regioni.

GIOVANNI PITRUZZELLA

Riferisce che le tematiche affrontate hanno consentito di individuare due indirizzi centrali, soprattutto quello evidenziato da Tabellini sulla crisi economica, che nasce da una serie di problemi non risolti e, quindi, dall'assenza di una politica economica e da un eccessivo ricorso all'indebitamento. Di fronte alla gravità di tali problemi sono state intraprese, a suo parere, politiche di austerità ma non sono state avviate riforme profonde di sistema. Avverte la necessità di diminuire i poteri di veto esistenti in quanto l'esistenza di contrappesi e garanzie, a suo avviso, non deve ostacolare i poteri decisionali del Governo. Reputa, in tal senso, il "voto a data fissa" uno strumento importante del Governo. Considera, infatti, che essendo stato circoscritto dalla giurisprudenza costituzionale lo strumento del decreto legge, sarebbe opportuno fornire al Governo un ulteriore mezzo per espletare la funzione di indirizzo. Ritiene la clausola di supremazia fondamentale e reputa non ipotizzabile che venga approvata con legge bicamerale se si opta per l'ipotesi del Senato federale. Concorda con la proposta della inemendabilità del decreto legge. Osserva che una maggiore intellegibilità dei testi normativi si traduce in certezza del diritto e migliora la competitività del Paese; si esprime, quindi, a favore dell'inemendabilità delle leggi organiche, nell'accezione prospettata da Dogliani e da tanti altri che hanno richiamato come esempio la Legge n. 400 del 1988, ritenendo che esse non aggravino il sistema delle fonti ma, anzi, contribuiscano a ridare una stabilità normativa (come sostiene anche Luciani). Condivide le posizioni di Ciarlo e Barbera sul meccanismo di controllo sulle leggi regionali, oggi motivo di incertezza, peraltro rafforzando (occorre stabilire in che modo) l'ipotesi di sospendere l'efficacia della legge regionale. Si dichiara in accordo con Ciarlo sul monocameralismo sia per la rapidità decisionale sia per ragioni di intellegibilità, posto che la proposta di riforma costituzionale deve essere comprensibile e deve trovare una legittimazione in un momento storico in cui occorre riallacciare i legami tra la società e le istituzioni. In tal senso teme che la proposta della elezione dei senatori tramite i Consigli regionali non possa trovare un riscontro positivo tra i cittadini. Tuttavia, in relazione alle proposte alternative, concorda con chi sostiene la coerenza delle scelte e, pertanto, se si opta per il Senato federale occorre prevedere l'elezione indiretta.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Interviene alla chiusura dei lavori e comunica il termine – ovvero la conclusione dei lavori della mattina di lunedì - entro il quale ciascun componente della Commissione potrà far pervenire un proprio contributo, emendamenti al testo, documenti da inserire nell'appendice o *dissenting opinion* sugli argomenti trattati. Rinvia alle ore 9:30 di lunedì 16 settembre la discussione sui capitoli della forma di governo e della legge elettorale.

La seduta termina alle ore 0.47

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta del 16 settembre 2013

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Giuditta Brunelli, Beniamino Caravita di Toritto, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Enzo Cheli, Anna Chimenti, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D’Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Maria Cristina Grisolia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Marco Olivetti, Valerio Onida, Cesare Pinelli, Giovanni Pitruzzella, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Claudio Tucciarelli, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon.

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

La seduta inizia alle ore 09.30.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Rinnova l’invito ai componenti della Commissione che intendono presentare note scritte di provvedere al più presto in modo da consentire l’elaborazione dei testi nelle pause dei lavori plenari. Annuncia che i lavori della mattinata saranno dedicati alla discussione sulla “forma di governo” e sulla “legge elettorale”. Comunica alla Commissione che, così come emerso nel corso delle discussioni svoltesi prima della pausa estiva e di quelle che hanno avuto luogo informalmente nel corso dell’estate, sono venute in evidenza due distinte proposte, che possono essere definite l’una di “razionalizzazione dell’attuale schema parlamentare” e l’altra che, invece, propende verso il “sistema semi-presidenziale sul modello francese”. Sottolinea che al di là dell’apprezzamento accademico non è venuta in evidenza una proposta di “presidenzialismo vero e proprio”, ovvero una proposta che prescinda da un meccanismo di fiducia e di collegamento con il Parlamento. I sostenitori della proposta “semipresidenziale”, appaiono più compatti in virtù del fatto che il modello di riferimento è di per sé unitario. Le differenziazioni notate sono marginali, per esempio c’è stata la proposta di distinguere il mandato delle Camere da quello del Presidente, come se si trattasse di un semipresidenzialismo *ancien regime* - quando vi era il settennato per il Presidente e la durata della legislatura fissata a 5 anni. Il “parlamentarismo razionalizzato”, invece, presenta una varietà di soluzioni assai più

ampia dovuta proprio al grado di razionalizzazione che può essere inteso in modi molto diversi. Rileva che, tuttavia, i componenti la Commissione hanno espresso una preoccupazione comune riguardante l'interazione tra "forma di governo" e "sistema dei partiti politici" così come ha funzionato finora, e precisa che difficilmente potrebbe essere riproposta stante il grave indebolimento del sistema dei partiti. Per taluni componenti tale problematica dovrebbe essere risolta all'interno dei partiti medesimi, nell'ambito del parlamentarismo razionalizzato; per altri, invece, solo il sistema semipresidenziale sarebbe in grado di arginare la disgregazione del sistema dei partiti. Oltre alle citate due proposte, entrambe autonome e con il grado di differenziazione interna evidenziato, è venuta in evidenza anche una terza che potrebbe essere definita "sistema parlamentare del Primo Ministro", ovvero, di fatto, il tentativo di trasposizione sul "continente" e a prescindere dal bipartitismo storico del "modello *Westminster*", di una sorta di "*Westminster* continentale". Sottolinea che in detto ultimo sistema potrebbero confluire alcuni elementi del semipresidenzialismo e del parlamentarismo razionalizzato. Rileva, tuttavia, che detta confluenza non appare scontata ma dipende, in larga parte, dagli aspetti peculiari in base ai quali detto sistema sarà specificato nei suoi particolari. Evidenzia che, tra i problemi emersi nel corso della discussione, lo "scioglimento delle Camere", ha un ruolo centrale in quanto si colloca in una sorta di triangolo che coinvolge il Presidente della Repubblica, il Primo Ministro, il Parlamento. Aggiunge che la terza proposta è stata avanzata in virtù del fatto che, rispetto al semipresidenzialismo, potrebbe diversificare la funzione di arbitro del Presidente e del Capo dell'Esecutivo, proponendo contemporaneamente una modifica del modo di elezione del Presidente della Repubblica e prevedendo un collegio più ampio dell'attuale. Conferma che tutte le soluzioni proposte non sono state costruite come una *matrioska* ma hanno il rango di proposte differenti che come tali meritano di essere valutate nella loro autonomia. Comunica, infine, un ultimo elemento, emerso nel corso del confronto, sul quale auspica una discussione unitaria in Commissione ovvero la fondamentale convinzione che, pur con gradi differenti, la legge elettorale interagisca con la forma di governo, pur con un differente grado di interazione. Conclude ribadendo che, in base a tale assunto, la Commissione, come da mandato, deve discutere della legge elettorale "a regime", non di una legge elettorale che potrebbe o dovrebbe essere proposta come *safety net* per evitare il blocco di eventuali elezioni anticipate. Fatta questa premessa, rileva che da parte dei sostenitori del semipresidenzialismo non sono giunte proposte di un sistema differente dal "doppio turno di collegio". Conferma la convinzione unanime in base alla quale i vantaggi di detto sistema, anche rispetto ai riflessi sui partiti, possono essere colti solo in presenza di un

abbinamento stretto con il sistema elettorale. Rileva che, nell'ambito del "parlamentarismo razionalizzato", le soluzioni e le possibilità di connessione con il sistema elettorale sono più ampie, a seconda della definizione dei particolari e delle decisioni sulla forma di governo. Nota che l'abbinamento quasi biunivoco tra sistema elettorale e forma di governo che è possibile rilevare nel semi-presidenzialismo, non può essere riscontrato, al contrario, rispetto al modello del "parlamentarismo razionalizzato". A suo parere invece, tale abbinamento può essere rinvenuto nel sistema del cosiddetto "governo del Primo Ministro", come approssimazione del "sistema *Westminster*", poiché, in tal caso, al Primo Ministro dovrebbe essere garantito non solo il controllo della sua maggioranza ma anche la possibilità di essere il capo di una maggioranza effettiva determinata dalle urne. Solo in questo senso e in questa dimensione, il sistema chiamato "doppio turno di coalizione" può essere l'unico in grado di garantire questa condizione in Italia. A suo avviso, è possibile individuare una corrispondenza biunivoca tra il sistema elettorale del "doppio turno di coalizione" e la proposta cosiddetta "*Westminster* all'italiana". Ricorda un ultimo elemento, evidenziato ieri da Violante ovvero che il "doppio turno di coalizione" può essere di "coalizione obbligatoria" o di "coalizione eventuale". Nel primo caso, di "coalizione eventuale", occorre stabilire una soglia - che può essere del 40-45% - in grado di garantire automaticamente il premio di maggioranza al 55% e di poter vanificare il secondo turno nel caso in cui questa venga raggiunta. Questo meccanismo, da una parte crea una semplificazione nella procedura elettorale perché rende il secondo turno non obbligatorio, dall'altra porta alla formazione di coalizioni più ampie possibili. Rileva che più bassa sarà la soglia maggiori saranno i tentativi di tal genere messi in campo. Allo stesso modo, per dare coerenza al sistema, ritiene ancor necessario dare al Primo Ministro gli strumenti necessari per poter effettivamente governare la propria coalizione, in altre parole "strumenti di dissuasione". Nel "doppio turno obbligatorio", invece, solo nel caso in cui si superi il 50% più uno dei voti, sarebbe possibile evitare il secondo turno, che sarebbe invece obbligatorio in tutti gli altri casi. In tale fattispecie i partiti avrebbero meno interesse a formare una coalizione ad ogni costo e, quindi, ad essere più intransigenti sul programma di governo. Sottolinea la difficoltà che detta soluzione sia accettata dal mondo della politica poiché, in tutta evidenza, costringe i partiti minori ad una situazione di maggiore difficoltà. Auspica che su tale questione la Commissione sviluppi il dibattito.

AUGUSTO BARBERA

Esprime apprezzamento nei confronti del Ministro per la notevole capacità di sintesi ma evidenzia un punto, a suo avviso, non chiaro nella definizione

di quest'ultimo sistema quale doppio turno "obbligatorio" in considerazione che se una coalizione raggiunge il 50% più uno dei seggi non si fa luogo al secondo turno.

LUCIANO VIOLANTE

Sottolinea che la maggioranza assoluta può essere conquistata per un seggio, misura che non garantisce la governabilità. A tal fine evidenzia che sarebbe più opportuno specificare che chi conquista la soglia consegue il 55% dei seggi.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Specifica, per completezza, la necessità di chiarire, a tal uopo, la considerazione da assegnare ai cosiddetti "partiti sotto-soglia".

GUIDO TABELLINI

Rileva l'importanza di ragionare su questi temi con l'obiettivo di ridurre la probabilità di avere coalizioni ampie e incapaci di decidere. In merito alla seconda opzione esposta dal Ministro, a suo avviso occorrerebbe prevedere il ballottaggio nel caso in cui non si raggiunga il 50% più uno dei seggi e, se invece si raggiunge il 50% più uno dei seggi, occorrerebbe prevedere un premio che consenta di raggiungere automaticamente il 55% dei seggi. A suo parere questa sarebbe la soluzione più efficace per la situazione italiana; al contrario ritiene che stabilire una soglia al 40% darebbe un grande potere di ricatto ai partiti minori tale da condizionare le decisioni della coalizione. Precisa che, se la seconda opzione esposta dal Ministro del "doppio turno obbligatorio", fosse la soluzione scelta, non avrebbe difficoltà a condividerla, sia pur con due preoccupazioni: la prima sul "ballottaggio di coalizione", ritenuto un *unicum* nel panorama internazionale, non essendoci altri sistemi elettorali in paesi moderni con detta caratteristica a livello nazionale. Ritiene che la capacità di prevedere il funzionamento di questi sistemi sia, infatti, limitata e il fatto di essere un *unicum* non può non destare preoccupazione; la seconda grande preoccupazione, come già ricordato dal Ministro, concerne il rischio che, al momento della sua attuazione, tale sistema possa essere "annacquato", ad esempio espandendo il ruolo del Presidente della Repubblica nello scioglimento delle Camere, nella nomina e revoca dei ministri, o introducendo altre modifiche che di fatto ridurrebbero il potere del primo ministro di disciplinare la sua stessa maggioranza. Per questo ritiene importante mantenere, tra le proposte in discussione, l'ipotesi del semi-presidenzialismo tra le ipotesi possibili, difficile da "annacquare" come invece nel caso del "premierato rafforzato". Do-

vendo comunque scegliere tra queste ipotesi di “premierato rafforzato” ribadisce la sua propensione per la seconda opzione. Da ultimo, sul metodo di elezione del Presidente della Repubblica, a suo parere sarebbe sconsigliabile l’ipotesi di poter andare al ballottaggio dopo la terza votazione, per due ragioni: primo poiché tale eventualità renderebbe forse meno “probabile” la figura del Presidente *super partes* che, invece, è uno dei pregi del sistema parlamentare che non vorrebbe andasse perduta; secondo, perché la previsione di poter andare al ballottaggio influirebbe anche sulle votazioni precedenti riducendo le probabilità di eleggere un presidente *super partes*.

GIOVANNI PITRUZZELLA

Ribadisce l’esigenza di inserire nella Relazione un’introduzione volta a collegare le varie parti del documento e a evidenziare la consapevolezza della gravità della crisi economico-finanziaria e sociale, nonché la connessione tra la crisi e la questione istituzionale. In questa prospettiva, ritiene essenziale evidenziare che in Italia c’è stata una progressiva dissoluzione delle istituzioni. Nota che in tale situazione si assiste a una c.d. “domanda di governo”, che non significa però soluzioni autoritarie, populistiche o plebiscitarie. Evidenzia che è importante rendere possibile un comando politico legittimo. Ritiene utile sottolineare, nella Relazione, che nella Commissione, pur sussistendo sensibilità differenti, vi è un riconoscimento comune del problema delineato. Riguardo al tema della forma di governo, osserva che, mentre i sostenitori della forma parlamentare insistono sulla funzione di garanzia del Presidente della Repubblica, questi abbia, in realtà, un ruolo politico con funzione unificante. È favorevole al doppio turno di coalizione, ma ritiene essenziale modificare l’attuale forma di governo, per favorire il funzionamento del sistema elettorale. Osserva che il sistema semipresidenziale non è slegato dall’esistenza dei partiti. Ritiene, in accordo con Barbera, che il sistema semipresidenziale possa contribuire a ristrutturare il sistema politico e a rivitalizzare i partiti. Concorda, infine, con l’opzione di attribuire automaticamente il 55% dei seggi alla coalizione che raggiunge il 50%. Qualora non fosse raggiunto il 50% si dovrebbe andare al ballottaggio.

VALERIO ONIDA

Non ritiene opportuno inserire l’introduzione suggerita da Pitruzzella, a causa delle notevoli diversità di opinione che si sono registrate nella Commissione. Sostiene, infatti, che, poiché l’analisi è diversa, le soluzioni sono inevitabilmente diverse. Osserva come la soluzione semipresidenziale si basi sulla necessità di individuare mediante le elezioni colui che sarà chiamato a svolgere funzioni di governo, cosicché questi sia noto già il giorno delle ele-

zioni: e ciò irrigidisce il sistema. Quanti sostengono la soluzione parlamentare, invece, ritengono che il sistema debba essere più flessibile. Non essendovi accordo tra i componenti su tale tema, non ritiene utile continuare a discuterne a lungo. Ritiene, inoltre, inopportuno parlare di “*Westminster all’italiana*”, poiché il sistema inglese (*Westminster*) è tradizionalmente basato sull’elezione del Parlamento in collegi uninominali a turno unico. Osserva che, in ogni caso, si tratta di una questione semantica.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Osserva che Balbo, nella prima relazione sulla prima legge elettorale italiana, disse che voleva introdurre il sistema inglese attraverso il doppio turno.

VALERIO ONIDA

Ricorda che l’importazione dei modelli non ha senso. Si esprime a favore del parlamentarismo razionalizzato, che non comporta una invariabilità della maggioranza durante la legislatura e non comporta lo scioglimento automatico della Camera in caso di dimissioni del Governo. Osserva che in tale sistema la stabilità è garantita dal meccanismo della sfiducia costruttiva. Per quanto riguarda la legge elettorale, non ritiene che vi sia una necessaria interdipendenza tra sistemi elettorali e forma di governo. Ritiene che il doppio turno di collegio non sia necessariamente legato al semipresidenzialismo. Sostiene che il Parlamento possa essere eletto sia con il doppio turno di collegio, e l’introduzione di una limitata quota proporzionale per dare un “diritto di tribuna” alle forze minori, sia con un sistema proporzionale con elevate soglie di sbarramento. Afferma che non è dimostrato che il miglior modo di governare sia quello che parte dalla individuazione di un solo vincitore. Al contrario, osserva che le coalizioni hanno dimostrato, storicamente, di funzionare anche meglio dei governi imperniati su un solo partito. Con riferimento all’elezione del Presidente della Repubblica, dichiara di essere contrario al ballottaggio, poiché in tal modo potrebbe essere compromessa la caratteristica “*super partes*” di questa figura. Dichiara, infine, di non essere contrario all’allargamento del collegio per l’elezione del Presidente della Repubblica.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Comunica che un gruppo di Esperti ha presentato al Comitato un documento sul semipresidenzialismo, che sarà trasmesso a tutti i componenti della Commissione. Il contenuto di tale documento relativo alla nozione e ai vantaggi del semipresidenzialismo si ritrova nel testo della Relazione. Osserva che occorrerebbe distinguere più nettamente il modello dell’elezione diretta dal mo-

dello del parlamentarismo razionalizzato (c.d. “cancellierato”). Solleva dubbi sulla possibilità di qualificare, quale proposta della Commissione, il modello dell’elezione diretta. Ritiene necessario il raccordo tra forma di governo e sistema elettorale e afferma che tale collegamento non sembra emergere dal testo della relazione. Osserva che la forma di governo parlamentare razionalizzata ha una duplice caratteristica; a) conservare un Capo dello Stato neutrale e in posizione di garanzia dell’unità (attribuendo, in tal modo, al Capo dello Stato un ruolo non forte), b) conservare una legge elettorale proporzionale, anche se selettiva, che permetta di articolare la flessibilità nei casi di emergenza. Ritene, dunque, che con tale modello la legge elettorale tipica sia una legge proporzionale più o meno selettiva (non, invece, il doppio turno, né il turno unico, in quanto – in Italia – non esiste nessuna garanzia che le alleanze siano omogenee). Evidenzia il collegamento tra il doppio turno di coalizione e la forma di governo a elezione diretta, riferendosi con tale espressione alla c.d. “terza ipotesi”. Ritiene che il modello del doppio turno di coalizione non possa costituire il modello per le elezioni del marzo 2014. Afferma, infatti, che quel modello può funzionare solo se sarà eliminato il bicameralismo e se saranno ricostruiti in maniera più forte verso il Presidente del Consiglio i rapporti costituzionali fra Presidente della Repubblica e Primo Ministro. Conclude affermando che quel modello dovrebbe essere maggiormente collegato al nuovo assetto istituzionale delineato nella Relazione, ribadendo che non deve essere presentato quale modello per le elezioni del marzo 2014.

MASSIMO LUCIANI

Fa una premessa generale sul rapporto tra le due esigenze che devono essere soddisfatte dalla forma di governo e dal sistema elettorale ovvero “consenso” e “Governo”. Sottolinea come comunemente si tenda a scindere il problema del consenso da quello del Governo, mentre in realtà i due aspetti andrebbero interconnessi, non essendo possibile governare senza un consenso o con un consenso forzato. Più nello specifico, rappresenta la necessità di una sede istituzionale dove costruire il “consenso sociale” e sotto questo punto di vista ritiene favorevole la previsione di un soggetto (CNEL o altro) con il compito di valutare le politiche pubbliche. Afferma, poi, l’esistenza del problema del consenso politico, atteso che la Legge Calderoli (oltre a non riuscire a garantire stabilità) è carente anche per tale profilo. Sul versante del Governo, ribadisce che sussiste non tanto un difetto di poteri decisionali dell’organo esecutivo, quanto piuttosto un suo difetto di stabilità. In merito alla forma di governo si dichiara favorevole al cd. parlamentarismo razionalizzato. Per quanto attiene al sistema dei partiti, concordando con la posizione espressa da Pitruzzella,

ritiene che la questione non riguardi solo la forma di governo parlamentare, ma anche e soprattutto il governo semipresidenziale, tanto più in un sistema come il nostro, caratterizzato da un debole senso delle istituzioni, in cui l'eventuale crollo di un sistema dei partiti debole rischierebbe di travolgere anche le istituzioni. Quanto al sistema elettorale ritiene fondamentale prevedere la clausola di sbarramento. Esprime una spiccata preferenza a favore del premio di maggioranza eventuale, cioè di quel premio che scatta esclusivamente al superamento di una certa soglia (che potrebbe essere tra il 40 e il 45%), evidenziando come tale previsione abbia l'enorme vantaggio di incentivare la formazione di una maggioranza senza forzarla, e lo svantaggio di non garantire l'esistenza di una maggioranza e quindi di aprire a governi di coalizione. Ritiene che la proposta Violante del cd. "doppio turno di coalizione" - che preferisce definire "secondo turno di partito" e solo eventualmente di coalizione - contenuta nella Relazione, abbia lo svantaggio evidente di forzare la costruzione di una maggioranza e il vantaggio, esattamente speculare, di dare comunque una maggioranza con un voto e non con l'artificio del premio senza soglia. Sull'argomento, ritiene che i rischi di un eccesso maggioritario connessi al sistema del secondo turno debbano essere necessariamente bilanciati con la previsione di un intervento forte sugli istituti della democrazia partecipativa. In particolare, occorrerebbe introdurre l'istituto "dell'iniziativa popolare indiretta" al fine di rendere più equilibrato il sistema. Trattasi di una forma di iniziativa legislativa popolare in cui se le Camere respingono o modificano il testo presentato dagli elettori si rimette al voto popolare l'alternativa se adottare il testo popolare o quello parlamentare. Sullo specifico tema dello scioglimento delle Camere ritiene di dover modificare il punto 7, lett f), pag. 26 del testo della Relazione antecedente gli emendamenti, con l'eliminazione della prevista possibilità del Primo Ministro di "ottenere" dal Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Assemblee. Tale prerogativa del *premier*, infatti, da un lato contrasta con la possibilità riconosciuta alle Camere di paralizzare la richiesta di scioglimento con la cd. sfiducia costruttiva e, dall'altro, non consentirebbe alcun margine di manovra in capo al Presidente della Repubblica. Invece, l'esigenza di assicurare la stabilità del sistema ed il ruolo di garanzia costituzionale riconosciuto al Capo dello Stato impongono di conservare allo stesso un più ampio ambito decisionale.

STEFANO CECCANTI

Come considerazione generale premette la necessità di contestualizzare la scelta del sistema elettorale alla luce dell'attuale sistema politico che vede tre minoranze principali con all'interno una "forza antisistema" che punta a dimostrare, grazie

al fatto che elezioni non hanno prodotto un vincitore e chiamandosi fuori dal Governo, che le altre due forze costrette ad allearsi siano in realtà simili se non equivalenti, in una sorta di profezia falsa che si auto adempie. Per quanto concerne le linee di razionalizzazione ritiene che anche queste dipendano dall'attuale contesto politico; nel nostro sistema caratterizzato da una forte frammentazione partitica e una forte tendenza al "transfughismo individuale" occorrono tecniche di razionalizzazione molto forti a cominciare dallo scioglimento delle Camere. In proposito, valuta favorevolmente l'attuale testo della Relazione ma segnala che nell'eventualità in cui il potere di scioglimento fosse in qualche modo "scolorito" allora preferirebbe accedere ad un sistema di tipo semipresidenzialistico. Sempre in tema di scioglimento segnala un'incoerenza nel testo della Relazione laddove vengono citati come modelli la Spagna e la Germania ma la descrizione dell'istituto pare limitata esclusivamente a quest'ultima. Esprime, poi, delle riserve sul metodo delle preferenze in considerazione del fatto che le preferenze alimentano il "transfughismo individuale" e creano condizioni di confusione. Al sistema delle preferenze ritiene preferibile un sistema similtedesco con metà collegi nominali e metà liste bloccate corte.

LUCIANO VIOLANTE

Evidenzia il rischio che l'introduzione del meccanismo tedesco nel sistema italiano possa produrre difficoltà nella gestione delle elezioni: i partiti dovrebbero, in primo luogo, scegliere i candidati nei collegi (attraverso il meccanismo delle primarie), e in secondo luogo, stabilire l'ordine dei candidati nel listino. Rischiamo di conferire ai partiti un eccesso di responsabilità che si traduce in eccesso di difficoltà.

STEFANO CECCANTI

Ribadisce la propria preferenza per il descritto sistema similtedesco con la previsione però del voto unico e afferma la necessità della soglia del 50% dei seggi. Su tale ultimo punto ritiene coerente con lo schema proposto e con l'impianto complessivo del sistema l'esclusione dei voti delle forze sotto soglia atteso che tutto il sistema risulta impostato sui seggi; a suo avviso, pertanto, se il premio viene attribuito in base ai seggi ne consegue che chi non prende seggi non debba rientrare nel calcolo. Da ultimo, si dichiara d'accordo con il correttivo proposto da Luciani.

GAINDOMENICO FALCON

Con riferimento alla forma di governo si dichiara favorevole al mantenimento della forma di governo parlamentare.

Ciò premesso, ritiene che il governo parlamentare sia di per sé compatibile con diversi sistemi elettorali (proporzionale con soglia o con collegi piccoli, maggioritario con collegi uninominali a turno unico o doppio), ma che esso richieda che ogni parlamentare sia eletto per sé, secondo le regole generali del sistema, e non perché la sua elezione è necessaria e funzionale a produrre una determinata maggioranza. È questa “elezione per sé” che giustifica l’assenza del un vincolo di mandato, secondo quanto costituzionalmente previsto, a prescindere dal quale sia in concreto il sistema elettorale utilizzato. Invece, quando si ricorre al premio di maggioranza (anche nella forma del “premio eventuale”), o al “ballottaggio di coalizione”, si elegge un gruppo di parlamentari che hanno come unica loro legittimazione la necessità di formare una determinata maggioranza. Questo non è coerente con il sistema parlamentare perché è evidente che qualora venisse meno quella determinata maggioranza verrebbe anche meno la legittimazione sostanziale dei parlamentari eletti in funzione di essa: per cui diventa logica la richiesta di tornare alle urne. Ritiene, perciò, che qualunque premio di maggioranza o meccanismo analogo sia incompatibile (più che con il principio dell’uguaglianza del voto) con la logica del governo parlamentare: dato che nel momento in cui cambia la maggioranza coloro che sono stati eletti per quella maggioranza non hanno più un ruolo da svolgere e una legittimazione possibile. Pertanto, sostiene che la legge elettorale debba essere tale da favorire la formazione di una maggioranza ma non la debba preconstituire artificiosamente a tutti i costi. Ritiene anche che ove si ritenesse comunque di mantenere o introdurre meccanismo elettorali fondati sul premio di maggioranza bisognerebbe anche trovare il modo di ridurne l’effetto nei momenti in cui non è in gioco la stabilità del Governo, ad esempio innalzando la maggioranza richiesta per l’elezione del Presidente della Repubblica dopo le prime votazione.

FRANCESCO D’ONOFRIO

Nell’esame del quarto e quinto capitolo della Relazione ricorda che nel contesto italiano, non solo delle ultime elezioni, si sono verificati due fatti di particolare rilievo a cui occorre fornire una risposta: in primo luogo, la scarsa adesione degli elettori al voto; in seconda istanza, la tendenza popolare ad usare i *referendum* come risposta al sistema politico istituzionale basato sui partiti. Sul primo aspetto, al fine di superare la disaffezione popolare alla politica e alla vita parlamentare, propone di sperimentare una soluzione innovativa volta ad ancorare il numero dei parlamentari alla quantità delle persone che hanno esercitato il diritto di voto. Sulla seconda questione, invece, segnala che occorra indubbiamente incrementare in modo significativo il ri-

corso agli istituti della democrazia diretta, sia nella forma delle proposte legislative sia in quella dei *referendum*, con la precauzione di mantenere il fondamentale equilibrio tra gli strumenti di democrazia diretta e quelli di democrazia rappresentativa. In merito alla forma di governo, si mostra favorevole ad un sistema parlamentare con clausola di sbarramento iniziale ma con esclusione del premio di maggioranza. In proposito, condivide le considerazioni svolte da Falcon sulle conseguenze nefaste prodotte sul sistema dall'utilizzo del premio di maggioranza al solo fine di garantire la governabilità. In tema di sbarramento propone di fissare la relativa soglia in considerazione della quantità di voti esercitati dal popolo, in modo da collegare alla mancata partecipazione al voto delle effettive conseguenze di livello pratico che potrebbero spingersi fino al punto di prevedere un taglio della quantità dei parlamentari se il numero dei votanti rimanesse al di sotto di una soglia prestabilita. La soluzione di collegare alla quantità di voti espressi sia la soglia di sbarramento sia il numero degli eletti rappresenterebbe, al contempo, una risposta alla problematica del costo della politica che andrebbe sicuramente annoverata tra le cause della scarsa partecipazione popolare alle elezioni. Ritieni che il sistema parlamentare, pur basandosi sulla sovranità popolare e nonostante la pluralità di funzioni perseguite, non può essere considerato decisivo solo nella parte riguardante la funzione di governo. Reputa, altresì, che sia necessario introdurre strumenti di "razionalizzazione" che rendano ragionevolmente più stabile la funzione svolta dall'esecutivo. Sul tema del sistema elettorale propone l'adozione di un sistema di tipo proporzionale con soglia di sbarramento al 5% eventualmente modificabile in relazione alla quantità di voti esercitati e una quantità minore di diritto di tribuna per chi non raggiunge il predetto sbarramento del 5% ; infine, individua nel modello di cui alla lett. b) di pag. 28 della Relazione - ovvero il collegio plurinominali di dimensioni ridotte - utilizzato in Sicilia e largamente sconosciuto nel resto dell'Italia, il modello da prendere a riferimento per costruire il sistema nazionale.

FRANCESCO CLEMENTI

Premette un'osservazione generale circa la necessità di inserire nel documento finale dei lavori della Commissione una premessa, un'introduzione o preambolo al fine di spiegare le ragioni di fondo sottese alla riforma costituzionale, tenuto conto del fatto che i destinatari del suddetto documento non sono solo i parlamentari ma tutti i cittadini e l'opinione pubblica. In particolare, ritiene che l'attività della Commissione debba perseguire tre obiettivi generali:

- 1) giungere ad un risultato decidente in particolare sulle tematiche relative al ruolo del premier e alla forma di governo;
- 2) cercare di migliorare il sistema dei partiti per evitare il ripetersi di situazioni di incoerenza coalizionale già verificatesi;
- 3) dare conto dello stretto rapporto sussistente tra forma di governo e sistema elettorale.

Sulla premessa generale della forma di governo, al punto 1) della pag. 21 della Relazione propone di invertire la lett. b) con la lett. a) rilevando come un efficiente sistema di governo abbia una primaria rilevanza al fine della competizione e dell'integrazione dello Stato nell'Unione Europea. Nel merito si dichiara favorevole alla forma di governo parlamentare del Primo Ministro e concorda sulla posizione di Ceccanti che un modello a basso livello di razionalizzazione rende preferibile la soluzione del semipresidenzialismo. Ribadendo l'incoerenza già evidenziata da Ceccanti alla lett. f) della pagina 26 della Relazione in merito allo scioglimento delle Camere, propone di eliminare il terzo periodo della disposizione. In tal senso, a fini di omogeneità sistemica riguardo alla nuova forma di governo, evidenzia l'incoerenza che si potrebbe manifestare riguardo all'autorizzazione preventiva, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, riguardo alla presentazione dei disegni di legge di iniziativa governativa.

Sulla materia della legge elettorale rappresenta la necessità del premio pur condividendo le possibili storture sulla costituzione della maggioranza già delineate da Zanon; si dichiara favorevole alla soglia del 50% dei seggi con esclusione dei voti sotto soglia. Con riferimento all'Appendice 2 della Relazione in cui viene dato conto del giudizio negativo della Commissione sull'attuale sistema elettorale per la designazione degli elettori all'estero, avanza la proposta di mantenere gli eletti all'estero solo al Senato.

LUCIANO VIOLANTE

Evidenzia il rischio che se gli eletti all'estero fossero membri della Camera potrebbero falsare la maggioranza e incidere impropriamente sul rapporto fiduciario; pone, inoltre, profili problematici in merito all'individuazione del sistema elettorale e delle circoscrizioni.

MARIO DOGLIANI

Sottolinea di aver colto un sentimento di smarrimento e di incertezza nel momento di chiusura della precedente seduta: ciò anche in seguito alle dichiarazioni di Tabellini (che ha ricevuto dal consesso plausi e omaggi), il quale ha evidenziato il momento particolare che attraversa il Paese. Ritiene

di dover concordare con la proposta di Pitruzzella di provvedere alla redazione di un preambolo o di una introduzione che sottolinei i richiami e i dubbi di Tabellini, sulla consapevolezza reale della crisi da parte dei giuristi. Condivide la disponibilità a lavorare per individuare quelle proposte che, pur non soddisfacendo tutti, possano comunque contribuire a risolvere i gravi problemi del Paese. A suo avviso, il vuoto che si è creato nell'edificio costituzionale dovrebbe essere addebitato ai comportamenti e agli atti politici posti in essere dai partiti politici dai quali scaturisce l'elemento generatore della politica nazionale. Reputa tuttavia valido il lavoro della Commissione dal quale potrebbero avere origine delle soluzioni utili a ricostruire l'edificio costituzionale. Osserva che taluni Esperti ritengono che non ci siano "certezze di ripresa" del sistema partitico e conseguentemente sostengono che, inevitabilmente, con il tempo, si perverrà a sistemi di investitura. I sostenitori dell'esperienza parlamentare, al contrario, "scommettono" sul fatto che il pluralismo possa, dal basso, ritrovare meccanismi in grado di ristabilire l'unità. Osserva che, comunque, vi sono anche coloro che pensano di ridimensionare e disciplinare tale pluralismo. Ritene che la Commissione abbia il compito di intervenire coadiuvando le istituzioni: in tal senso pensa che occorra trovare soluzioni che consentano l'evoluzione per via politica di entrambe le previsioni. Sostiene con forza che l'elettorato abbia delle responsabilità e che di conseguenza il momento della decisione debba essere posta con durezza in capo al corpo elettorale. Quindi opta per il modello "dell'altro turno". Reputa, infatti, che tale meccanismo possa considerarsi come una soluzione aperta consentendo l'evoluzione del sistema verso il modello inglese oppure verso quello francese: se i partiti si vorranno trasformare in meri comitati elettorali se ne assumeranno la responsabilità.

LUCIANO VIOLANTE

Chiede chiarimenti circa il meccanismo da adottare per il cosiddetto "altro turno".

MARIO PILADE CHITI

Interviene sul significato dei termini preambolo e premessa e osserva che, nel testo, l'esposizione della premessa sia ineccepibile, ma un po' burocratica. Ritene che a conclusione della discussione sarà molto difficile che si possa addivenire ad una posizione comune; tuttavia reputa necessario che ciascuna posizione venga ampiamente espressa nei lavori del consesso. Rileva che, nella parte che ritiene sostanziale per il dibattito, ossia la forma di governo, ci sia

una premessa importante con quei punti che rappresentano già una scelta: a suo avviso tale tematica deve essere meglio rappresentata e chiarita nel documento.

LUCIANO VIOLANTE

Chiede chiarimenti sulla proposta.

MARIO PILADE CHITI

Sostiene che la sua proposta, pur avendo registrato molti adepti, non risulta maggioritaria e, pertanto, vada meglio chiarita nella Relazione.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Considera quella avanzata da Chiti, condivisa peraltro da una parte della Commissione, come una terza ipotesi da aggiungere alle altre due proposte.

MARIO PILADE CHITI

Ringrazia per la considerazione. Reputa tale ipotesi seria e suffragata da alte ragioni, senza caratteri compromissori. In tal senso non dovrebbe essere, a suo avviso, demonizzata, proprio perché non rappresenta una variante del parlamentarismo razionalizzato bensì una ipotesi che “regge di per sé”. Pone osservazioni particolari ovvero un contributo tecnico sul documento nei due penultimi paragrafi che, a suo parere, sono stati invertiti. Reputa fondamentale per il dibattito la problematica relativa alla scelta di modelli astratti di forme di governo, i quali però dovendo essere applicati nella realtà dovrebbero essere completati con norme attuative di rango costituzionale e ordinarie (cita come esempio il problema del Consiglio di Stato in sede consultiva che, a suo avviso, andrebbe modificato, nonché il moltiplicarsi delle Autorità indipendenti). A suo parere, se non si pone particolare attenzione a tali problematiche, il rischio è quello di svolgere, di conseguenza, un lavoro inutile.

ENZO CHELI

Interviene rilevando che l'odierna discussione ha fatto emergere elementi nuovi ed interessanti. Si dice convinto che le condizioni del sistema politico attuale siano tali da non consentire “cure da cavallo”. Preferirebbe che gli interventi nella politica delle istituzioni fossero circoscritti, purché incisivi, senza prevedere ipotesi di grande riforma che potrebbero aggravare la già delicata situazione che sta attraversando il Paese. Riguardo la legge elettorale condivide di massima il modello che viene presentato nella Relazione che, a suo parere, è realistico e consente di dare risposte a problemi di fondo ovvero,

consente di ridurre la frammentazione con una clausola di sbarramento e di costruire una maggioranza attraverso un premio con un doppio turno. Il problema che va affrontato, a suo avviso, è quello di evitare che nel doppio turno si creino coalizioni improvvisate; pertanto ritiene che vada sottolineato che il secondo turno non debba consentire coalizioni diverse dal primo turno e reputa necessario che tale punto venga meglio specificato nel documento. Sulla forma di governo la difficoltà è che si sta costruendo “un vestito”, su un sistema politico che non è stabilizzato e che, anzi, è fortemente “terremotato” e in via di trasformazione. È favorevole ad una premessa generale sulla forma di governo che venga fatta sul primo paragrafo del documento: avverte tuttavia la esigenza di rafforzare anche il ruolo del Parlamento attraverso un’azione di bonifica dei partiti. Ritiene che un sistema parlamentare possa funzionare bene se anche il sistema dei partiti funziona: quindi va sottolineata la connessione tra la riforma della politica e la riforma costituzionale con riferimento alla legge organica sulla vita interna dei partiti, al finanziamento della politica e alla comunicazione politica. Tra le tre ipotesi previste dal documento, ritiene che la terza ipotesi (quella del governo del Primo Ministro) sia una sorta di compromesso tra le prime due, e che in realtà sia una variante della seconda ipotesi ovvero, ritiene, che la stessa, sia una forma avanzata di parlamentarismo razionalizzato. Esprime la sua preferenza per l’ipotesi adottata dagli Esperti del Quirinale ovvero per una soluzione a due varianti. Osserva come la situazione attuale appaia squilibrata, sbilanciata e debole, con Governi non in grado di prendere decisioni efficaci, proprio perché i poteri tendono a prevalere l’uno sull’altro. Pertanto, a suo parere, la linea da seguire, se si vuole razionalizzare il Governo forte del Primo Ministro, è di puntare ad un riequilibrio tra i poteri legislativo, esecutivo e di controllo costituzionale. In modo particolare con la concentrazione della fiducia nella prima Camera, a suo avviso, si può dare ulteriore forza al Parlamento. Riguardo alle modalità di rafforzamento della figura del Primo Ministro condivide le argomentazioni contenute nella Relazione, con la fiducia separata al Primo Ministro, con il potere di nomina e revoca dei ministri attraverso la proposta al Capo dello Stato (e non diretta), con la sfiducia e la fiducia costruttiva. È del parere che debba essere conservato il meccanismo attuale sullo scioglimento e condivide in tal senso quanto detto da Luciani. Per quanto attiene il Capo dello Stato, considerate le condizioni attuali, nonché il ruolo e i poteri assunti dal medesimo, ritiene che i suoi poteri non debbano essere intaccati: sul punto condivide quanto detto nella Relazione: tuttavia suggerisce l’introduzione di alcune modifiche quali l’eliminazione della controfirma dagli atti propri del Capo dello Stato, nonché l’ipotesi del ballottaggio. Ri-

tiene, quindi, opportuno mantenere il nucleo dei poteri ed il ruolo che ha il Capo dello Stato, e intervenire solo sui punti relativi alla controfirma, ritenuto un elemento di razionalizzazione, non di rafforzamento, e sull'elezione dopo il terzo passaggio attraverso il ballottaggio.

PIETRO CIARLO

Ritiene che la discussione evidenzi, richiamando anche Dogliani, una sorta di sofferenza personale per la constatazione di quanto sta avvenendo nel Paese. I soggetti del pluralismo si sono trasformati in soggetti che esercitano i poteri di veto e, ritiene, siano l'anticamera del potere di ricatto: da qui la sofferenza personale che si avverte tra gli esperti determinata dalla degradazione del sistema del pluralismo. Riguardo i sistemi elettorali occorre riproporre (anche di fronte alla opinione pubblica), a suo avviso, una rinnovata capacità decisionale del sistema politico senza rinunciare a costruire un sistema dei poteri bilanciato. Esprime le sue perplessità riguardo il percorso che dovrebbe portare ad una forma di governo parlamentare razionalizzato o *iper* razionalizzato, in quanto il rischio, a suo avviso, è che si costruisca un sistema non bilanciato: cita come esempio la delicatezza della disciplina del potere di scioglimento e ritiene che le norme siano insufficienti di fronte ad una politica che non si "raddrizza da sé" per fatti che non sono normativi. È critico contro la forma di governo regionale che ha contribuito, a suo avviso, a far cadere qualsiasi forma di bilanciamento all'interno delle Regioni stesse. Sostiene che la forma di governo più bilanciata possa essere quella presidenziale di tipo americano che non è "all'ordine del giorno"; tuttavia ritiene l'ipotesi semipresidenzialistica più garantista e bilanciata di una ipotesi parlamentare. Eviterebbe, infatti, a suo avviso, una legge elettorale che assegni più seggi a chi ha ottenuto meno voti ed eviterebbe calcoli strani ed ambigui come accade, ad esempio, nei Comuni e si asterebbe altresì, dall'aggiungere premi di maggioranza ad una sistema maggioritario. È convinto che l'ipotesi semipresidenziale corrisponda meglio alla possibilità di alimentare la capacità decisionale e di mantenere un bilanciamento sufficiente anche se, puntualizza, che per tale forma di governo, preferirebbe riferirsi alle ipotesi sostenute, anche da Sartori, nel periodo "*ex ante* 2000", in quanto, a suo avviso, contribuiscono alla flessibilità e al bilanciamento dei poteri, non garantite da quelle sostenute nel periodo "*ex post* 2000" (cita come esempio le democrazie più moderne come Gran Bretagna, Svezia e Norvegia). Ritiene essenziale, nella valutazione della forma di governo, il limite di due mandati consecutivi (periodi brevi che la politica italiana non conosce mentre, invece, conosce periodi trentennali) per chi viene eletto direttamente o investito come Primo Ministro

o per il Presidente della Repubblica: chiede che quanto sopradDETTO venga inserito nel documento finale.

GIUSEPPE DI FEDERICO

Ribadisce la sua preferenza per il sistema presidenziale alla francese e per un sistema elettorale a doppio turno di collegio. Sottolinea che le diverse proposte di riforma sinora avanzate hanno in comune l'obiettivo di rendere stabile ed efficace l'azione di governo, come necessaria premessa per lo sviluppo economico e sociale del Paese nel quadro dell'integrazione europea. A lui sembra che perseguire questo obiettivo con le sole riforme di cui si è fin qui discusso sia come fare i conti senza l'oste, cioè senza tener conto delle caratteristiche devianti del sistema giudiziario italiano rispetto a quello degli altri Paesi a consolidata tradizione democratica, caratteristiche che hanno generato iniziative e decisioni giudiziarie di grande peso nel condizionare l'azione di governo in campo economico e sociale e, più di una volta, la sua stessa stabilità e sopravvivenza.

Precisa che con questo brevissimo intervento non vuole certo dare inizio ad un dibattito sugli assetti strutturali e funzionali del nostro sistema giudiziario in chiave comparata e sulla necessità di profonde riforme nel settore. Sa benissimo che questo è formalmente precluso a questa commissione. Gli sembra tuttavia che sia comunque opportuno segnalare questa relevantissima lacuna nella progettazione delle riforme e come tale lacuna condizioni l'efficacia delle riforme che qui proponiamo.

Chiede che gli sia consentito di fare solo uno dei moltissimi esempi con cui si può illustrare, seppur solo parzialmente, il significato di quanto appena detto, e come le preoccupazioni che ha espresso non siano campate in aria. È un esempio che egli trae dalle vicende dell'Ilva, e dalle gravi conseguenze di natura occupazionale ed economica generate dall'iniziativa giudiziaria e dalle decisioni dei magistrati di Taranto. Ricorda che le iniziative assunte dal Governo italiano a riguardo, con appositi decreti, sono state contestate dalla magistratura come lesive della loro indipendenza ed autonomia. Vero sì è che la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionali quelle iniziative, ma i decreti emessi dal Governo sono poi stati di fatto ampiamente vanificati da altri e successivi interventi della magistratura di Taranto. Dopo oltre un anno la vicenda è ancora aperta con costi economici e sociali sempre più elevati. Segnala che in altri Paesi a noi vicini (come Inghilterra, Francia, Germania) i problemi di ordine economico e occupazionale come quelli sollevati dall'iniziativa della magistratura di Taranto avrebbero visto come principale ed efficace protagonista il governo e non la magistratura. Come esempio ricorda

che un caso paragonabile a quello dell'Ilva si è verificato di recente in Inghilterra ed è stato risolto dal Governo con rapidità. Lo riferisce in modo molto sommario. Un principe dell'Arabia Saudita era stato accusato di aver ricevuto una rilevante tangente in relazione ad un ingente contratto che commissionava all'industria aeronautica inglese la produzione di un rilevante numero di aerei, con grandi benefici economici e occupazionali. L'Arabia Saudita fece sapere che nel caso l'azione penale fosse proseguita avrebbe spostato la fornitura di aerei in Francia e che avrebbe posto fine alla collaborazione con l'Inghilterra nel campo dell'*intelligence* in materia di terrorismo. Per evitare che ciò avvenisse, il Governo inglese impose il *nolle prosequi* che pose fine immediatamente e definitivamente all'azione penale. Aggiunge che in quel caso l'uso del *nolle prosequi* da parte dell'*Attorney General* inglese suscitò comunque forti opposizioni e la presentazione di proposte di riforma "costituzionale" intese a privarlo di quel potere. Dopo prolungate ed accese discussioni, governo e parlamento riaffermarono che per i casi in cui fossero in gioco gli interessi nazionali si doveva comunque mantenere il potere di *nolle prosequi* nelle mani del Governo e dell'*Attorney General*, seppur con alcune modifiche riguardanti le modalità del suo esercizio.

Da ultimo precisa che con quanto dianzi detto non intende in nessun modo suggerire che si debba attribuire al nostro Ministro della Giustizia il potere di *nolle prosequi* (lui personalmente avrebbe altre proposte), ma al contempo sottolinea che l'adozione e l'uso di quel potere non fa certo venir meno la natura di stato di diritto dell'Inghilterra.

NICOLÒ ZANON

Intervenendo sulla questione relativa alla forma di governo, sottolinea che tutti o quasi tutti i componenti della Commissione hanno evidenziato il problema del c.d. "irruvidimento" degli strumenti istituzionali (cita Dogliani), ovvero il problema della decisione. Aggiunge, quale corollario, che in effetti il nostro Paese si caratterizza per la presenza di numerosi e importanti "*veto players*". Rileva l'esistenza di molte garanzie e contrappesi (ritiene che la magistratura autonoma e indipendente sia uno di questi). A suo giudizio, in tale situazione, occorrerebbe piuttosto costruire una forma di governo che migliori l'efficienza sul piano della decisione. Comunica di aver firmato, insieme a tanti altri colleghi, il documento sul semipresidenzialismo. Al riguardo, pur ritenendo che detta adesione non incida negativamente nel lavoro di ricerca di ipotesi maggiormente condivise, sottolinea la responsabilità di ciascuno nel cercare di migliorare anche le soluzioni non condivise. Invita comunque a riflettere sull'ampia adesione al documento semipresidenziale,

che dovrebbe essere tenuta in considerazione allorquando si ricostruisce il quadro complessivo. Richiamandosi alle posizioni di Falcon, in merito ai parlamentari eletti col premio di maggioranza, sottolinea che l'idea del parlamentare eletto "per sé" è un'idea che non esiste più, che anzi probabilmente non è mai esistita e che i parlamentari vengono eletti in liste di partito. Quanto alle proposte di forme di governo alle quali non ha aderito, accenna al tema del ballottaggio presidenziale (elezione del Presidente della Repubblica), all'interno della forma di governo parlamentare razionalizzata, esprimendo dubbi e criticità: se non si sceglie il semipresidenzialismo perché si ritiene che il Presidente della Repubblica debba restare una figura neutra e arbitraria, prevedere un'elezione con il ballottaggio rappresenterebbe, a suo avviso, una contraddizione in termini logici. Inoltre, il ballottaggio fra i due candidati più votati, all'interno del Parlamento in seduta comune, rischia di produrre "traumi" e divisioni profonde, che si ripercuoterebbero sull'autorità della figura presidenziale. Rispetto al modello che prevede sia l'investitura (sostanzialmente "diretta") del Primo Ministro sia la possibile sfiducia costruttiva, ritiene che esse siano un temperamento l'una dell'altra ed esprime dubbi sulla loro reciproca compatibilità, sia in termini concettuali che in termini concreti. Ritiene, infine, che debba essere molto chiaro il legame tra il particolare tipo di sistema elettorale e il tipo di forma di governo.

AUGUSTO BARBERA

Ritiene interessante l'intervento di Pitruzzella sulla premessa, che potrebbe essere utile per sintetizzare il senso dei lavori e per mettere in luce le differenti opinioni dei colleghi sui vari temi. Evidenzia come si siano delineate tre proposte: quella semipresidenziale, quella del parlamentarismo razionalizzato e quella di investitura diretta del Primo Ministro. Si augura che la proposta relativa al Governo del Primo Ministro venga presentata come una proposta su cui convergono parte di coloro che sono a favore della soluzione semipresidenziale e parte di coloro che sono a favore del parlamentarismo razionalizzato. Richiama le differenti visioni presenti in seno alla Commissione: per alcuni il sistema elettorale deve essere una macchina fotografica, che fotografa la realtà delle forze politiche e le pieghe della società; per altri deve essere, invece, un trasformatore di energia della sovranità popolare. Esprime l'auspicio che non venga utilizzato il termine "scioglimento anticipato", poiché ritiene più corretto parlare di "ricorso anticipato alle urne", inteso come un "andare alla fonte della sovranità". Quanto al sistema elettorale, ritiene che esso non possa non passare dal doppio turno, se l'obiettivo è quello di avere un Governo, superando la frantumazione. Sotto questo profilo, ribadisce la propria

preferenza per il sistema prospettato da Violante, purché al primo turno si verifichi il funzionamento del sistema proporzionale. Osserva che se con il sistema proporzionale vi sono partiti o coalizioni che raggiungono il 50% più uno dei seggi, non sarebbe necessario alcun altro meccanismo. Se invece ciò non fosse possibile, si dovrebbe prevedere un secondo turno. Si dichiara contrario ad una soglia più bassa, sia per motivi di principio – il sistema proporzionale deve essere sperimentato fino in fondo – sia perché una soglia più bassa spingerebbe i partiti a formare coalizioni forzate con quei partiti minori che fossero ritenuti necessari per raggiungere una soglia bassa. Il rilievo inevitabilmente dato al *leader* della coalizione o del partito realizzerebbe una sorta di investitura popolare dello stesso. In tal caso però è necessario però un Primo Ministro investito di poteri effettivi, quelli peraltro previsti in altre democrazie parlamentari, in primo luogo il potere di provocare il ricorso anticipato a nuove elezioni. Richiamando la questione dell'elezione del Presidente della Repubblica, condivide la proposta, contenuta nella Relazione, di allargare la base degli elettori e quindi la legittimazione del Capo dello Stato, suggerendo di prevedere la presenza accanto alla due Camere anche dei parlamentari europei, di Sindaci o di altri cittadini eletti dai Consigli regionali. Quanto all'eventuale ballottaggio, si dice sensibile alle argomentazioni di coloro che vedono in tale meccanismo il rischio di candidature di parte, suggerendo in tal senso di guardare il modello elettorale australiano, cui si è ispirato il Regno Unito per l'elezione del Sindaco di Londra. Esprime le sue perplessità in relazione al meccanismo bicamerale delle leggi di revisione costituzionale. Auspica che la revisione sia bicamerale, ma qualora vi fosse solo il consenso della Camera (e, nonostante alcuni meccanismi di conciliazione, quello del Senato), la legge di revisione potrebbe essere sottoposta alla approvazione popolare, come avviene in Svizzera. Chiede di prestare attenzione alla pubblicizzazione dei lavori della Commissione, auspicando una chiarezza nella presentazione del lavoro finale della Commissione nei riguardi dell'opinione pubblica.

MARCO OLIVETTI

Sottolinea di preferire, innanzitutto, un sistema parlamentare un po' meno razionalizzato di quello che si delinea nella proposta complessiva. Questo tipo di razionalizzazione molto forte, comunque, necessiterebbe di una serie articolata di *"checks and balance"*. Richiama in tal senso gli esempi inglese, australiano e canadese. Quanto al potere di scioglimento, chiede che la formulazione predisposta dal Comitato di redazione rimanga integra.

VINCENZO LIPPOLIS

Quale componente del Comitato di redazione, sottolinea l'esigenza che sul punto relativo allo scioglimento del Parlamento ci si esprima con la massima chiarezza per evitare incertezze nella stesura finale della Relazione. Se si intende attribuire esplicitamente al Presidente del Consiglio un ruolo nella decisione si possono tenere presenti i modelli offerti dal diritto comparato. Vi è il modello spagnolo, nel quale il Capo del Governo chiede e ottiene lo scioglimento, a meno che non sia stata depositata precedentemente una mozione di sfiducia costruttiva. Salvo questa limitata ipotesi, quello spagnolo è un modello in cui le Camere sono sciolte dal Capo del Governo. In tal senso si è sviluppata l'esperienza concreta di quel Paese. Vi è poi il modello tedesco secondo il quale il cancelliere può chiedere lo scioglimento solo dopo che il *Bundestag* abbia rigettato una questione di fiducia e sempre che un nuovo cancelliere non venga eletto entro ventuno giorni. In Gran Bretagna, il *Fixed term Parliaments Act* del 2011 prevede invece che elezioni anticipate si tengano se la Camera dei comuni approva una mozione in tal senso a maggioranza di due terzi oppure se, votata la sfiducia al governo in carica, non venga accordata la fiducia ad un nuovo governo. Nel predisporre la Relazione conclusiva, è necessario elaborare un modello che sia coerente nei suoi vari aspetti.

GAETANO QUAGLIARIELLO

Riferendosi agli interventi di Ceccanti e di Luciani, che hanno sostanzialmente messo in luce l'esistenza di due alternative, riconducibili all'esperienza spagnola e a quella tedesca, riferisce che la Commissione potrà optare per l'una o l'altra, ma potrà anche non scegliere. Suggestisce, in ogni caso, di non estrapolare parti dell'una o dell'altra per dar vita a un modello nuovo che, a suo avviso, non sarebbe praticabile.

MARCO OLIVETTI

Spiega che entrambi i sistemi hanno un elemento in comune, e cioè che il Capo dello Stato ha rilevanza solo in casi estremi. Quanto al sistema elettorale, si esprime a favore di un sistema di attribuzione dei seggi di tipo tedesco, cioè con collegi uninominali e quota proporzionale, fermo restando il doppio turno. Sull'elezione del Presidente della Repubblica, si dice convinto che la cultura politica contemporanea non sia più in grado di tollerare l'attuale sistema di elezione. Ritene che il ballottaggio rappresenti il "male minore", magari inserito in un sistema di elezione di tipo tedesco.

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Sottolinea che la modalità di elezione è un problema secondario, ritenendo centrale il tema relativo alla struttura dei poteri costituzionali del Presidente della Repubblica.

MARCO OLIVETTI

Concorda con Ciarlo con riferimento al tema relativo ai limiti di mandato. Ritiene, infine, in contrapposizione a quanto detto da Luciani, Zanon e Ainis, che occorra maggiore cautela sul punto relativo al rafforzamento dei poteri di democrazia diretta.

MARIA CRISTINA GRISOLIA

Premette che la sua posizione è quella già espressa più volte a favore di un sistema parlamentare razionalizzato. Ritiene che tutti dovrebbero fare il tentativo di cercare di arrivare a una ipotesi di compromesso che sia il più possibile condivisa. A tal fine, esaminando l'ipotesi sottoposta all'esame della Commissione, rileva alcuni profili a suo giudizio, da modificare. Accettata l'idea di una nomina separata del Presidente del Consiglio e dei ministri, concorda con Cheli circa la necessità di sottolineare che la nomina e la revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio avvenga da parte del Capo dello Stato su proposta del primo. Si sofferma sul punto riguardante la possibilità che il Presidente del Consiglio possa chiedere il "voto a data fissa". Ripete che tale ipotesi può essere accettata solo qualora venga accompagnata da precisi limiti (quantitativi e qualitativi) che impediscano al Governo un uso abnorme di tale facoltà a tutto danno della programmazione dei lavori parlamentari. Osserva che qualora venisse accolta la proposta di introdurre dei limiti, l'intera disposizione potrebbe meglio collocarsi nella parte relativa al procedimento legislativo. Per quanto riguarda lo scioglimento delle Camere, si schiera dalla parte di coloro che ritengono opportuna l'eliminazione del riferimento al verbo "ottenere", eliminazione che lascia al Capo dello Stato, sia pure in casi particolari (comunque da non escludere) un proprio spazio decisionale secondo i canoni del nostro sistema parlamentare. Si sofferma sulla locuzione "termine stabilito", prevista nella stessa norma là ove si prevede appunto che la Camera possa paralizzare la richiesta di scioglimento, votando entro "un termine stabilito" e a maggioranza assoluta un documento per la prosecuzione della legislatura, con l'indicazione di un nuovo Presidente. Ritiene che data l'importanza del lasso di tempo messo a disposizione delle forze parlamentari, il riferimento sia troppo generico e che sia invece necessario indicare in modo tassativo il termine più idoneo perché si possa

giungere, senza difficoltà temporali, ad un possibile esito a favore di un accorpamento delle forze politiche. Quanto all'ipotesi prevista al punto g) (possibilità di una procedura analoga in caso di presentazione da parte del Presidente del Consiglio della questione di fiducia), si chiede se tale ipotesi debba essere prevista in modo separato o possa essere ricompresa in quella generale di richiesta di scioglimento. In riferimento all'elezione del Capo dello Stato, sottolinea come sia importante la definizione di una maggioranza che possa non appiattirsi su quella governativa in considerazione di un sistema elettorale di tipo maggioritario. Ricorda che la richiesta di una maggioranza assoluta nella Costituzione per l'elezione del Capo dello Stato si collocava nell'ottica di un sistema proporzionale, in cui la maggioranza assoluta comprendeva anche alcune minoranze. Ritiene che qualora fosse mantenuto un sistema bicamerale con la rappresentanza delle Regioni e degli enti locali si potrebbe mantenere anche la previsione della maggioranza assoluta. Nel caso in cui non si prevedesse un Senato rappresentativo degli enti locali, l'istituto del ballottaggio permetterebbe alle forze di minoranza di individuare un candidato capace di contrapporsi al candidato di maggioranza. È perplessa circa l'ipotesi di Cheli di abolire la controfirma e ritiene piuttosto che l'istituto della controfirma costituisca ancora un importante strumento di bilanciamento dei poteri del Capo dello Stato. Si schiera a favore della proposta di Luciani sui nuovi istituti di democrazia diretta.

CESARE PINELLI

Ritiene che la contrapposizione tra le prime due posizioni possa essere alternativamente interpretata o secondo le legittime convinzioni ideali di ognuno o in riferimento a modelli sperimentati in altri ordinamenti. A questo ultimo proposito, non ritiene di riscontrare una contrapposizione di principio tra un sistema di tipo francese e uno di tipo tedesco, poiché non si può dire che la questione del ruolo della rappresentanza parlamentare e dei partiti sia assente dal dibattito francese, e tantomeno che il tema della stabilità di governo sia estraneo a quello tedesco. Ritiene che la terza ipotesi non possa prescindere dalle prime due, ma soprattutto dal contesto democratico nel quale si colloca ogni proposta di riforma delle istituzioni. Sostiene inoltre che, pur prendendo spunto da modelli stranieri, sia fondamentale tenere in considerazione le specificità delle problematiche italiane, ricordando la gravità e soprattutto la peculiarità dell'attuale crisi.

Affronta il punto dello scioglimento e ritiene che non sia necessario scegliere tra i congegni di stabilizzazione automatica del rapporto Parlamento/Governo, come quelli previsti dalle Costituzioni tedesca e spagnola. È invece

assai più importante notare che l'adozione dell'uno come dell'altro segnerebbe comunque un decisivo distacco da un'esperienza che ha visto, negli ultimi venti anni, un significativo incremento dei poteri del Presidente della Repubblica a causa delle gravissime disfunzioni del sistema (ricorda i fatti accaduti all'inizio dell'ultima legislatura). In relazione allo scioglimento previsto dalla lettera f), paragrafo 7, capitolo quarto, ritiene opportuno un breve riferimento ai sistemi tedesco e spagnolo, nonché rendere più sintetica la stessa formulazione della lettera f).

Rispetto alla proposta, da lui condivisa, di eleggere il Presidente della Repubblica col sistema del ballottaggio dopo le due prime votazioni, non ritiene che essa comporterebbe una menomazione del carattere di organo di garanzia del Capo dello Stato. Tale carattere, infatti, nell'esperienza costituzionale italiana, non è dipeso dalle maggioranze che hanno eletto i Presidenti: ve ne sono stati alcuni eletti da larghe maggioranze che non sempre sono stati riconosciuti privi di posizioni partigiane, anche se più nelle loro esternazioni e proponimenti dichiarati che nella prassi effettiva; viceversa, Presidenti eletti da maggioranze coincidenti con quelle che esprimevano il Governo in carica sono stati costantemente e unanimemente apprezzati per la loro imparzialità. Concorda con Chiti sulla necessità di invertire il paragrafo 8 del capitolo quarto con il paragrafo 9 del medesimo capitolo. Osserva in proposito che sarebbe necessario definire meglio il richiamo al rinnovamento dei partiti, anche se il tema, in quanto tale, non fa parte dei rimedi istituzionali oggetto dei lavori della Commissione.

CESARE MIRABELLI

Manifesta pubblicamente il proprio apprezzamento per il lavoro del Comitato di redazione. Espone alcune riflessioni muovendo dalla logica del sistema parlamentare razionalizzato, anche fortemente razionalizzato. Osserva, innanzitutto, che ogni sistema è aperto alle sue degenerazioni, che non si possono evitare, ma solo limitare. È favorevole alla previsione di elementi di flessibilità del sistema. È favorevole, altresì, alla soglia di sbarramento e al premio di maggioranza nei limiti della ragionevolezza. Con riferimento al doppio turno di coalizione, si chiede se la coalizione debba essere prefigurata come coalizione preventiva o successiva alla prima tornata di votazioni. Osserva che in entrambi i casi ci sono elementi di rischio. Si chiede se il meccanismo del doppio turno di coalizione possa funzionare effettivamente in presenza di tre "forze" prossime o equivalenti, ovvero in una situazione in cui una marginale diversità di percentuale al primo turno determina una competizione tra due parti e la compressione della terza. Si chiede se il potere

di scioglimento in capo al Primo Ministro sia sufficiente ad assicurare la stabilità. È favorevole alla previsione della sfiducia costruttiva, ma con caratteristiche di flessibilità. A tal fine, propone un temperamento a livello tempistico e s'interroga sulla possibilità di prevedere un potere c.d. "maieutico" del Presidente della Repubblica. Conclude affermando di concordare con l'indirizzo di fondo, ma ribadisce l'opportunità di valorizzare alcuni elementi di cautela e di flessibilità del sistema.

GIUSEPPE DE VERGOTTINI

Comunica il proprio apprezzamento per i lavori sin qui svolti e si dichiara ottimista sulla possibilità di giungere a una conclusione unanime. Non vede particolari problemi rispetto al tema del ritocco dei rapporti tra Stato e Regioni. Ritene vantaggioso il fatto che non si debbano articolare disposizioni normative specifiche. Si sofferma sull'importanza della modalità con cui sarà presentata la Relazione conclusiva. In particolare, ritiene opportuno esporre con prudenza le esperienze di altri Paesi. Per quanto riguarda la forma di governo, ritiene che le due ipotesi riguardanti la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e di rafforzamento del ruolo del Primo Ministro debbano essere enucleate sempre nel fulcro del parlamentarismo. Da questo punto di vista ritiene che in realtà vi siano due opzioni e non tre. Richiama l'attenzione dei colleghi sul fatto che uno dei motivi che sta alla base della proposta semipresidenziale derivi dal fatto che nella crisi delle istituzioni si è individuato nel Capo dello Stato una figura che, in funzione di garanzia, ha svolto spesso dovuto svolgere in concreto interventi di carattere decisivo. Osserva che questa situazione ha valorizzato un nuovo ruolo del Presidente della Repubblica, lontano da quella che era l'idea di mero arbitro moderatore della Costituente. A suo avviso, l'idea del Capo dello Stato o del Primo ministro individuati sulla base di una scelta popolare diretta e dotati di funzione decisoria deriva dalla crisi dei partiti, dalla crisi del regionalismo e dalla crisi della complessiva capacità decisionale delle istituzioni previste dalla Costituzione, nonché dalla crisi finanziaria. In tale situazione è emersa la necessità di una forte capacità decisionale, rispetto alla quale vi è una grande aspettativa. Da qui, ritiene che emerga una riflessione importante, riguardante sia l'ipotesi semipresidenziale sia l'ipotesi del governo del Primo Ministro, ovvero la apparente alternativa tra la sovranità popolare primaria di cui parla la Costituzione, e che risulterebbe valorizzata dal riconoscimento del ruolo determinante del voto popolare individuante il titolare dell'Esecutivo, e la c.d. sovranità parlamentare. Osserva che, da una parte, non sia possibile trascurare il principio della sovranità popolare, ma, dall'altro, sottolinea come soprat-

tutto a livello politico si sia ritenuta affermata la c.d. sovranità parlamentare. Opinione, questa, che renderebbe più agevole rimanere nell'ambito della forma di governo parlamentare. Tuttavia, osserva che se si fa riferimento a quanto emerge sia in relazione alla forma di governo semipresidenziale che a quella del Primo Ministro, ovvero all'influenza diretta che dovrebbe avere il corpo elettorale nell'individuare il vertice decisorio del sistema, le distanze tra le due posizioni sembrano diminuire. In entrambi i casi emerge il riconoscimento del ruolo ultimo della decisione politica degli elettori, sia che vada a favore di un Presidente della Repubblica eletto in modo innovativo, sia che vada a favore del Primo Ministro come aggiornamento della attuale forma di governo parlamentare. In tal senso, ritiene che vi sia una convergenza tra le due posizioni. Ritiene che, qualora si opti per la forma di governo parlamentare o del Primo Ministro, sia preferibile scegliere a favore del doppio turno o meglio secondo turno di coalizione. Con riferimento a tutti gli altri aspetti legati al sistema elettorale, ritiene che la Relazione sia chiara e condivisibile.

CARMELA SALAZAR

Si complimenta per la stesura del testo da parte del Comitato di redazione. Con riferimento alle proposte relative all'inserimento di un preambolo nella Relazione finale, ritiene che i punti 10, 11 e 12 della premessa al testo su cui si sta discutendo già contengano precisazioni importanti con riferimento agli obiettivi del lavoro della Commissione, quali, in particolare, le esigenze di efficienza e stabilità del sistema politico e il rafforzamento dell'etica pubblica. Osserva come il punto 12 sottolinei, in particolare, le diverse sensibilità culturali degli Esperti, dando atto, così, della differenza tra le posizioni espresse in Commissione quale elemento non già di divisione interna, ma di pluralismo nella visione dei problemi e delle loro possibili soluzioni. Ritiene che, nei punti in esame o nel preambolo, potrebbe essere maggiormente approfondito il tema della crescita economica e dello sviluppo sociale, sottolineando l'importanza delle riforme – e quindi, anche del lavoro della Commissione – nella prospettiva del contenimento degli effetti della crisi economica, poiché solo un sistema politico equilibrato ed efficiente può essere in grado di offrire risposte adeguate alle esigenze reali del Paese.

Con riferimento alla forma di governo, ritiene che il punto 7, a pagina 25 del documento, contenga una contraddizione, poiché dapprima afferma che in Commissione è emersa una proposta di “governo parlamentare del Primo Ministro”, ma poi sostiene che “il complesso delle proposte delinea una via intermedia tra il modello semipresidenziale e quello parlamentare raziona-

lizzato”, rendendo così difficilmente comprensibile se si tratti di una posizione solo di alcuni o se costituisca la posizione dell’intera Commissione. Posto che sul punto non c’è accordo, a suo parere questa seconda affermazione enfatizza una convergenza di posizioni che nella realtà non c’è stata. Ritiene che ove fosse questa la versione finale del testo, molti potrebbero esprimere il proprio dissenso su questo e su altri punti della proposta. In particolare, ribadisce le proprie perplessità sullo strumento del “voto a data fissa”, che peraltro nel testo sembrerebbe utilizzabile per tutti i disegni di legge, comprese quelli relative alle leggi organiche, la qual cosa appare discutibile. Sul punto, però, prende atto dell’avvenuta modifica del testo, come ribadito da Violante, modifica della quale non aveva preso visione, non avendo ricevuto la nuova bozza a causa di un disguido tecnico nel funzionamento della posta elettronica.

Riguardo allo scioglimento, ribadisce di avere molte perplessità riguardo all’abbandono della attuale configurazione dell’istituto e dichiara di aderire alla posizione espressa da Olivetti. Per quanto concerne il sistema elettorale, ritiene che la proposta della Commissione esprima una posizione di mediazione ragionevole tra le diverse posizioni.

Relativamente agli istituti di partecipazione, esprime il proprio apprezzamento per le proposte formulate e ricorda il suggerimento formulato dagli Esperti nominati dal Presidente Napolitano riguardante l’introduzione di forme di dibattito pubblico sull’avvio di grandi opere incidenti sul territorio. Il tema si intreccia con il dibattito, al momento ancora aperto, sulla possibile inclusione dei beni culturali e ambientali tra i cosiddetti beni comuni, con riguardo all’opportunità di prevedere forme di coinvolgimento dei cittadini sulle decisioni che ne definiscono gli aspetti salienti della gestione e della fruizione, in una prospettiva che si pone all’incrocio tra principio di sussidiarietà, diritti delle generazioni future e democrazia partecipativa.

LUCIANO VANDELLI

Premette di condividere l’impianto generale della Relazione. In merito alla forma di governo si esprime a favore di un parlamentarismo razionalizzato che si avvicini al modello del cancellierato. Contempla la configurazione del Presidente della Repubblica in posizione rigorosamente *super partes*, con esclusione della possibilità del ballottaggio dopo la terza votazione e la previsione di un allargamento della base elettorale che, a suo avviso, dovrebbe includere i parlamentari europei, oltre ad un congruo numero di rappresentanti regionali e di Sindaci. Circa il potere di scioglimento delle Camere condivide l’opinione prevalente manifestata dai componenti della Commissione, volta a

riconoscere la possibilità al Primo Ministro di chiedere e ottenere, nella maggior parte dei casi, lo scioglimento delle Assemblee; tuttavia, ritiene necessario mantenere un margine di discrezionalità, valutazione e ponderazione in capo al Presidente della Repubblica nei casi in cui tale intervento appaia necessario. Condivide, pertanto, l'opportunità di cancellare il termine "ottiene" o sostituirlo con l'espressione "normalmente ottiene" nella lett. f) della pagina 26 della bozza di Relazione. Ritiene, altresì, di eliminare i riferimenti alla circoscrizione estero e fa presente di non condividere la posizione di mantenere nella seconda Camera gli eletti all'estero, considerando il Senato una sorta di *pot pourri* in cui inserire ogni rappresentanza che non si può collocare altrove. Ritiene, poi, opportuno che gli istituti per la partecipazione vengano collocati nel documento finale in un paragrafo del secondo capitolo inerente la funzione legislativa, atteso che anche nel testo costituzionale tali tematiche sono trattate nell'ambito della formazione delle leggi. Nel contesto del medesimo paragrafo ritiene debba essere inserita sia la revisione del *quorum* per la validità del *referendum* abrogativo, sia il *referendum* cd. approvativo, sia il riferimento alla valorizzazione dell'istituto della petizione, cui aggiungerebbe l'inchiesta pubblica. Infine, in considerazione del notevole impatto sul sistema derivante dall'attuale riforma costituzionale, suggerisce l'opportunità di prevedere una disciplina transitoria e disposizioni di attuazione per uniformare al nuovo testo i regolamenti parlamentari, le leggi e il sistema delle fonti del diritto.

ANNA MOSCARINI

Premette di limitarsi a brevi considerazioni, avendo rimesso le osservazioni sulla prima parte della Relazione ad uno scritto. Ritiene opportuna l'introduzione in forma espressa della categoria delle leggi organiche, espressamente qualificate tali in Costituzione, specificamente individuate e approvate in forma monocamerale, al fine di non complicare il sistema delle fonti del diritto.

Tra esse la legge elettorale e la legge di attuazione dell'art. 81, ult. co. Cost.. Sul Titolo V sottolinea l'inopportunità di modificare il concetto di "ordinamento civile" con quello di "rapporti tra privati" atteso che nel concetto di "ordinamento civile" rientrano tutti i rapporti, anche privatistici, della pubblica amministrazione.

Considerato che, sulle questioni di competenza, si è già verificato un ampio contenzioso costituzionale, ritiene preferibile mantenere l'attuale formulazione del testo rispetto alla formula "rapporti tra privati" o trovare altra formulazione che consenta di evitare dubbi di costituzionalità in ordine alla competenza esclusiva dello Stato sui rapporti civilistici a garanzia del principio di eguaglianza.

In merito alla forma di governo ritiene che la Relazione debba dare conto della terza ipotesi, la forma di governo parlamentare del Primo Ministro, quale soluzione diversa ma di possibile conciliazione tra le esigenze espresse dai sostenitori del modello semipresidenziale e dai sostenitori di quello parlamentare razionalizzato.

Ritiene, poi, che, sempre con riguardo alla forma di governo parlamentare del Primo Ministro, non debba essere modificata né la previsione del potere di nomina e di revoca dei ministri, né quella relativa all'esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere, quali poteri propri del Primo Ministro. Questa forma di governo prevede il Presidente della Repubblica quale organo di garanzia costituzionale ma ne riduce la discrezionalità politica, rispetto al parlamentarismo razionalizzato, sia rispetto alla nomina del *Premier*, scelto direttamente dal corpo elettorale, sia rispetto allo scioglimento anticipato che il *Premier* chiede nel momento in cui ritenga non sussistere più un sostegno parlamentare al governo o recepisca una crisi extraparlamentare della coalizione. Ritiene che, per un sistema di pesi e contrappesi tra gli organi costituzionali, sia preferibile attribuire alla Camera il potere di paralizzare la richiesta di scioglimento anticipato attraverso l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva.

Dichiara di non avere osservazioni in merito alla bozza di relazione relativa ai sistemi elettorali che, come delineati, sono coerenti rispetto alla forma di governo prescelta.

In particolare, rispetto alla forma di governo del Primo Ministro, vede coerente sia un sistema proporzionale con clausola di sbarramento, voto di preferenza e premio di maggioranza, sia un sistema uninominale.

Nel primo caso ritiene debba conservarsi la soglia per ottenere il premio di maggioranza e che nel calcolo della soglia non vadano computati i voti dei partiti componenti la coalizione che non abbiano superato la soglia di sbarramento, al fine di non indebolire il sistema.

Si dichiara favorevole al ricorso al ballottaggio per l'elezione del Presidente della Repubblica dopo la terza votazione, ritenendo detta previsione un importante elemento di razionalizzazione della forma di governo.

GAETANO QUAGLIARIELLO

A chiusura della mattinata di discussione di lunedì 16 settembre il Ministro Quagliariello segnala alla commissione tre ordini di problematiche:

- 1) comunica che Dogliani e Pitruzzella hanno presentato una premessa che verrà portata a conoscenza di tutta la Commissione alle ore 16:00 e che sarà oggetto di discussione;

- 2) pone la questione delle “appendici” ovvero le tematiche poste alla fine della Relazione; afferma che alcuni temi approfonditi nel corso del dibattito (sicuramente gli istituti della democrazia diretta) potranno entrare a far parte del corpo della Relazione finale o come paragrafi separati o portando i capitoli della relazione da 5 a 6 per dargli un maggiore risalto. Le restanti questioni potranno essere oggetto di specifica vertenza che rinvii a successivi approfondimenti;
- 3) pone, infine, la questione degli allegati, ovvero tutti i documenti prodotti durante il corso dei lavori della Commissione riferendo che sarebbe opportuno che questi rimanessero distinti dalla Relazione in modo da procedere, previa selezione, alla pubblicazione degli stessi in un distinto volume. Successivamente comunica il programma dei lavori pomeridiani: la discussione sulla premessa e sulle appendici di cui ai suindicati punti 1) e 2) è rinviata alle ore 16:00; alle ore 18:00 sarà consegnata la nuova bozza di Relazione – per la cui lettura è prevista circa un’ora o un’ora e mezza di tempo; infine dalle ore 19:00/19:30 sino alle 21:30 proseguiranno i lavori in seduta plenaria. Conclude comunicando che la mattina di martedì sarà riservata al dibattito sulle *dissenting opinion*.

La seduta termina alle ore 14.10.

Non si riportano i resoconti delle sedute successive che si sono svolte nel pomeriggio, data la eccessiva analicità degli interventi in relazione al documento presentato.

Resoconto della Commissione di esperti

Seduta del 17 settembre 2013

Presenti: Michele Ainis, Augusto Barbera, Giuditta Brunelli, Beniamino Caravita di Toritto, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Enzo Cheli, Anna Chimenti, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D’Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Maria Cristina Grisolia, Vincenzo Lippolis, Massimo Luciani, Nicola Lupo, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Marco Olivetti, Valerio Onida, Cesare Pinelli, Giovanni Pitruzzella, Anna Maria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Claudio Tucciarelli, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini, Nicolò Zanon.

Presidente: Gaetano Quagliariello

Segretario: Luca Antonini

La seduta inizia alle ore 9,30

La seduta si svolge come discussione puntuale su singoli emendamenti al documento finale. Non viene quindi redatto il resoconto data la eccessiva analicità degli interventi in relazione al documento presentato. Della seduta si riportano solo i ringraziamenti finali.

GAETANO QUAGLIARIELLO

A chiusura della discussione di martedì 17 settembre, rivolge un sentito ringraziamento a tutte le persone che hanno profuso il loro impegno durante i lavori della Commissione, sia a quanti hanno rivestito un ruolo istituzionale, sia a coloro che si sono associati volontariamente ai lavori svolgendo, con dedizione, dei compiti molto importanti.

Esprime la propria gratitudine al personale del Dipartimento per le riforme istituzionali, al personale dell’Ufficio di Gabinetto, alla Struttura di missione e a tutti i presenti.

Manifesta soddisfazione per l’esperienza svolta che si è rivelata un esempio di “civismo” dimostrando come “a volte per arrivare a dei risultati bisogna saper resistere e non lasciarsi andare alla prima contrarietà”. Ricorda che le quasi cento ore di lavoro profuse gratuitamente da tutti i componenti della Commissione e del Comitato sono state svolte nella consapevolezza generale che “in questo momento per far andar bene le cose nel nostro Paese e per

cercare di tirarlo fuori da una situazione molto difficile, serve un po' di dedizione al bene comune, un po' di concordia e anche un po' di fiducia. All'inizio non c'era assoluta certezza sul fatto che persone tanto distanti tra loro, per provenienza politica e dottrinale, potessero arrivare fino in fondo al progetto e, invece, il traguardo è stato raggiunto e con ottimi risultati". È questo il messaggio di speranza che il Ministro augura che ciascuno possa portar via dall'esperienza svolta.

Documentazione consegnata alle riunioni della Commissione

1. REVISIONE DELL'ASSETTO BICAMERALE DEL PARLAMENTO

DOSSIER DEL DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI del 12 giugno 2013: “Il superamento del bicameralismo paritario e perfetto nei principali tentativi di riforma costituzionale”; consultabile sul sito istituzionale del Ministro per le riforme costituzionali all'indirizzo web: http://riformecostituzionali.gov.it/public/files/commissione-per-le-riforme/riforma-del-bicameralismo/Dossier_bicameralismo_tentativi_rif_cost_testo_12_giugno_2013.pdf

DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, n. 26 dell' 11 giugno 2013: “Il bicameralismo nei progetti di riforma costituzionale”; consultabile sul sito istituzionale della Camera all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/AC0165.htm>

2. REVISIONE DELLA FORMA DI STATO

DOSSIER DEL DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, n. 2 del 24 giugno 2013: “I tentativi di riforma del Titolo V”; consultabile sul sito istituzionale del Ministro per le riforme costituzionali all'indirizzo web: http://riformecostituzionali.gov.it/public/Dossier_Titolo_V.pdf

Allegato “Testo a fronte tra il Titolo V della Costituzione vigente e i testi dei due progetti di riforma A.S. 3520 (XVI legislatura) e A.S. 2544-D (XIV legislatura)”; consultabile sul sito istituzionale del Ministro per le riforme costituzionali all'indirizzo web: http://riformecostituzionali.gov.it/public/Tavola_sinottica_allegata_al_dossier_Titolo_V.pdf

DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, n. 28 del 21 giugno 2013: “La forma dello Stato nei progetti di riforma costituzionale”; consultabile sul sito istituzionale della Camera all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0167.htm>

3. REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO

DOSSIER DEL DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, n. 3 dell' 8 luglio 2013: "La forma di Governo nei principali tentativi di riforma costituzionale; consultabile sul sito istituzionale del Ministro per le Riforme Costituzionali all'indirizzo web: <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/riforma-della-forma-di-governo/85-la-forma-di-governo-nei-principali-tentativi-di-riforma-costituzionale.html>

DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, n. 31 del 8 luglio 2013: "La forma di governo nei progetti di riforma costituzionale"; consultabile sul sito istituzionale della Camera dei deputati all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0171.htm>

4. REVISIONE DELLA NORMATIVA ELETTORALE

DOSSIER DEL DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI n. 4 del 22 luglio 2013: "L'evoluzione dei sistemi elettorali del Parlamento italiano"; consultabile sul sito istituzionale del Ministro per le riforme costituzionali all'indirizzo web: <http://riformecostituzionali.gov.it/documenti-della-commissione/riforma-della-legge-elettorale/92-l-evoluzione-dei-sistemi-elettorali-del-parlamento-italiano.html>

DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI:

- dossier n. 18 del 29 maggio 2013: "Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania"; consultabile sul sito istituzionale della Camera all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0146.htm>
- dossier n. 42 del 19 luglio 2013: "Il sistema di elezione del parlamento nazionale"; consultabile all'indirizzo web: <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/ac0176.htm>

DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, n. 36/I del luglio 2013: “Le Camera alte in Europa e negli Stati Uniti - Parte I: I Paesi”; consultabile sul Sito istituzionale del Senato all’indirizzo web: *http://www.senato.it/dossier_studi_dossier?dossier=186*

APPENDICE
DECRETO ISTITUTIVO DELLA
COMMISSIONE PER LE RIFORME
COSTITUZIONALI



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;



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

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;
 - 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;



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

- 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.

Articolo 2 *(Compiti del Presidente)*

1. Il Presidente:
 - a) ha la rappresentanza della Commissione e ne coordina e promuove le attività;



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

- 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 dà 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.



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

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;
 - 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.



Il Presidente del Consiglio dei Ministri

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

Pres. Cons. Ministri
Reg.to ALLA CORTE DEI CONTI
Addi. 25 LUG 2013
Reg. n. 6 Fog. n. 334

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
SEGRETARIATO GENERALE
UFFICIO DEL BILANCIO E PER IL RISCONTRO
DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE
VISTO E ANNOTATO AL N. 1746
Roma, 25/6/13
IL REVISORE

D. N. Musumeci

IL DIRIGENTE



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per le riforme istituzionali

Capo del Dipartimento Prof. Luca Antonini

La pubblicazione è stata realizzata con il coordinamento del prof. Luca Antonini, del Consigliere Raffaele Perna, Capo di Gabinetto del Ministro per le riforme costituzionali, del Consigliere Cristiano Ceresani, Capo del settore legislativo, dell'on. Giuseppe Calderisi, Consigliere per gli affari politici e della d.ssa Simonetta Saporito, Coordinatore dell'Ufficio per gli affari amministrativi, gli studi e le relazioni esterne del Dipartimento per le riforme istituzionali.

Hanno collaborato alla redazione ed al coordinamento grafico:

Tiziana Mirante, Fortunata Gurri, Marco Trodini, Anna Maria Calisi, Grazia Minucci, Stefano Di Placido.



Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

Capo del Dipartimento Ferruccio Sepe





Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA