



*Il Ministro per le Riforme Costituzionali*

COMMISSIONE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

---

# RELAZIONE FINALE

ROMA, 17 SETTEMBRE 2013

**RELAZIONE DELLA  
COMMISSIONE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI  
AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

*“E però in ogni nostra deliberazione  
si debbe considerare dove sono meno inconvenienti  
e pigliare quello per migliore partito,  
perché tutto netto, tutto senza sospetto non si truova mai”*  
(Machiavelli, Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio, I,6,3)

## SOMMARIO

<b>INTRODUZIONE.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>PREMESSA .....</b>	<b>- 7 -</b>
<b>CAPITOLO PRIMO - SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO .....</b>	<b>- 9 -</b>
<b>CAPITOLO SECONDO - PROCEDIMENTO LEGISLATIVO .....</b>	<b>- 13 -</b>
<b>CAPITOLO TERZO - TITOLO V .....</b>	<b>- 18 -</b>
<b>CAPITOLO QUARTO - FORMA DI GOVERNO .....</b>	<b>- 24 -</b>
<b>CAPITOLO QUINTO - IL SISTEMA ELETTORALE.....</b>	<b>- 30 -</b>
<b>CAPITOLO SESTO - ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE .....</b>	<b>- 34 -</b>

## INTRODUZIONE

1. *Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha istituito con proprio decreto dell'11 giugno 2013 una Commissione per le riforme costituzionali (d'ora in avanti Commissione). Alla Commissione è stato assegnato il compito di formulare proposte di revisione della Parte Seconda della Costituzione, Titoli I, II, III e V, con riferimento alle materie della forma di Stato, della forma di Governo, dell'assetto bicamerale del Parlamento e delle norme connesse alle predette materie, nonché proposte di riforma della legislazione ordinaria conseguente, con particolare riferimento alla normativa elettorale. A tali fini alla Commissione è stato chiesto di adottare una relazione entro il 15 ottobre 2013.*
2. *La Commissione è presieduta dal Ministro per le Riforme Costituzionali, Gaetano Quagliariello, ed è composta da: Michele Ainis, Augusto Barbera, Beniamino Caravita di Toritto, Lorenza Carlassare, Elisabetta Catelani, Stefano Ceccanti, Ginevra Cerrina Ferroni, Enzo Cheli, Mario Pilade Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe de Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini e Nicolò Zanon. L'11 luglio 2013 Lorenza Carlassare si è dimessa. Successivamente, il 22 agosto, si è dimessa Nadia Urbinati.*
3. *Il decreto del 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, 16, 17 settembre 2013, per un totale di 110 ore di seduta. Il Comitato di redazione si è riunito negli stessi giorni della Commissione, al termine dei lavori, e nel giorno successivo.*
6. *Nelle prime due riunioni sono stati affrontati i temi del bicameralismo; nella terza e nella quarta riunione la riforma del Titolo V; nella quinta, nella sesta e nella settima la forma di governo e la riforma del sistema elettorale. Ogni riunione è stata istruita sulla base di una accurata documentazione fornita dagli Uffici del Ministro per le Riforme Costituzionali, 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 di possibili mediazioni proposte, la relazione dà conto distintamente.*
12. *In ogni caso, la molteplicità delle sensibilità culturali e istituzionali presenti nella Commissione rende opportuno che alla relazione siano allegati documenti integrativi di approfondimento.*
13. *La bozza della Relazione finale è articolata in sei capitoli: 1) Superamento del Bicameralismo; 2) Procedimento legislativo; 3) Titolo V; 4) Forma di governo; 5) Sistema elettorale; 6) Istituti di partecipazione popolare.*

## PREMESSA

La Commissione ha svolto i suoi lavori nella consapevolezza della gravità della crisi italiana e delle connessioni esistenti tra il perdurare di una recessione che minaccia la coesione sociale da un lato e la debolezza delle istituzioni politiche dall'altro.

La Costituzione del 1947 ha consentito di raggiungere importanti risultati che oggi corrono il rischio di essere perduti. La necessità della riforma delle istituzioni nasce proprio dall'esigenza di non vanificare i risultati sinora conseguiti.

L'Italia, allo scoppio della crisi dei debiti sovrani e dell'economia reale, si è trovata in una condizione di maggiore fragilità rispetto ad altri Paesi, anche della stessa Unione europea, a causa dell'accumulo di problemi lasciati irrisolti negli anni.

Il sistema istituzionale non è sembrato in grado di esprimere nel lungo periodo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale.

D'altra parte i partiti sono apparsi in seria difficoltà nell'assolvere le loro principali funzioni costituzionali: il raccordo permanente tra la società e le istituzioni; la selezione della classe dirigente; l'elaborazione di strategie. Le riforme istituzionali dovrebbero servire anche a favorire il rafforzamento e la rigenerazione del sistema dei partiti, nel presupposto che una democrazia senza partiti non è concepibile.

Per conseguire gli obiettivi indicati, e comunque nella consapevolezza dei limiti di qualsiasi opera di riforma costituzionale, nella Commissione si sono manifestate sensibilità diverse. In estrema sintesi esse possono essere ricondotte a due linee fondamentali, che sostanzialmente si fondano su due differenti auspici.

La prima confida che i partiti siano in grado di superare l'attuale crisi per tornare a collegare la rappresentanza della società e il suo governo, in un quadro costituzionale che pur rinnovandosi conservi i necessari elementi di flessibilità propri della forma di governo parlamentare.

La seconda linea, invece, ritiene che i problemi possano risolversi innanzitutto con la creazione di istituzioni a investitura popolare diretta e l'eliminazione dei troppi poteri di veto, anche come presupposto della rigenerazione del sistema dei partiti.

Le due linee, pur tendenzialmente parallele, possono presentare alcuni significativi punti di incontro.

Per superare la crisi politica, economica e sociale la Commissione unanime ritiene necessari interventi di riforma costituzionale, i cui punti principali sono stati così individuati:

1. Il rafforzamento del Parlamento attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione di urgenza.
2. Il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge.

3. La riforma del sistema costituzionale delle Regioni e delle autonomie locali che riduca significativamente le sovrapposizioni delle competenze e si fondi su una maggiore cooperazione e una minore conflittualità.
4. La riforma del sistema di governo, che viene prospettata in tre diverse possibili opzioni: a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; b) il semipresidenzialismo sul modello francese; c) una forma di governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese alle prime due soluzioni, conduca al governo parlamentare del Primo Ministro.



## CAPITOLO PRIMO

### SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO

#### 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 richiede un riequilibrio in termini di partecipazione e coinvolgimento delle istituzioni territoriali nell'assunzione delle decisioni attribuite all'ambito statale. Il discorso riguarda particolarmente – ma non esclusivamente – il riparto dei poteri legislativi e il ruolo del Parlamento.

In questo senso, la partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali all'attività delle Camere, è determinante nella definizione di un sistema non animato da logiche e dinamiche competitive, ma fondato su solide basi cooperative, su una unità in grado di coinvolgere e includere tutti i livelli della Repubblica e di recepire le istanze dei territori per 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 rappresentanza delle Autonomie, intese anzitutto come istituzioni e non solo come territori <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>.

5. Altri componenti della Commissione hanno proposto che i Senatori vengano eletti direttamente dai cittadini in concomitanza con le elezioni regionali invece che contestualmente all'elezione della Camera. Con l'elezione diretta dei senatori, pur in un quadro di bicameralismo differenziato, la costruzione del sistema di rappresentanza dei territori permetterebbe di aggirare la discussione - tradizionale, ma ormai obsoleta - circa l'elezione da parte delle Regioni o dei Comuni. Il vantaggio sarebbe quello di avere soggetti maggiormente legati al territorio rispetto a eletti in secondo o terzo grado, responsabilizzati di fronte ai cittadini, probabilmente più qualificati e non necessariamente appartenenti ad un circuito partitico. Senatori eletti direttamente diventerebbero da un lato, interlocutori della Camera politica, dall'altro, autorevoli interlocutori dei vertici regionali e rispetto a questi ultimi altrettanto rappresentativi dei territori.

Questa tesi secondo i proponenti presenterebbe alcuni vantaggi: eviterebbe complicati meccanismi di bilanciamento tra rappresentanti delle Regioni e rappresentanti dei Comuni e favorirebbe un maggior ricambio nella classe politica locale e nazionale. Questa opzione, come specificato da coloro che l'hanno sostenuta, non comporta il mantenimento del bicameralismo paritario, ma prevede che in ogni caso il rapporto fiduciario debba ricadere sulla Camera dei Deputati.

Al fine di accentuare il carattere regionale della rappresentanza del Senato, si dovrebbe stabilire, oltre alla elezione contestuale con il Consiglio regionale, la decadenza dei Senatori quando esso si scioglie. Il Senato, pertanto, si costituirebbe come organo permanente, mentre i suoi componenti decadrebbero ad ogni scioglimento del Consiglio della loro Regione e verrebbero rieletti contestualmente alla rielezione del nuovo Consiglio regionale (in caso di elezione diretta) o comunque dal nuovo Consiglio regionale (in caso di elezione indiretta). In ogni caso dovrebbero essere escluse dalle cause di scioglimento automatico del Consiglio regionale la morte e l'impedimento permanente del Presidente della Giunta.

6. Indipendentemente dalla soluzione prescelta, è opinione assolutamente prevalente che i presidenti di Regione facciano parte del Senato come membri di diritto; secondo alcuni componenti dovrebbero farne parte di diritto anche i presidenti dei Consigli regionali. Si è discusso se i membri di diritto possano delegare permanentemente o per singole sedute un proprio rappresentante: si propende per la risposta negativa, viste le specifiche funzioni del Senato.
7. Il numero dei componenti della Camera dei Deputati è stabilito in Costituzione. Nel dibattito pubblico il tema della riduzione del numero dei parlamentari è stato connesso a quello del costo delle attività politiche, confondendo così questo piano con quello dei costi della democrazia. In realtà il tema della riduzione del numero dei parlamentari discende da un lato dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, e dall'altro dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee, anche in relazione ai nuovi compiti che il Trattato di Lisbona assegna ai parlamenti nazionali degli stati membri dell'Unione europea. Il Rapporto redatto dal Gruppo di lavoro sui temi istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica, propone di passare dall'attuale criterio di un deputato ogni 95.000 abitanti ad un parametro più in linea con gli *standard* europei: un deputato ogni 125.000 abitanti. Ne deriverebbe un numero complessivo di 480 Deputati. Se si intendesse comunque seguire il criterio più restrittivo, si potrebbe usare il parametro spagnolo e quindi proporre una Camera di 450 Deputati; si noti a questo proposito che la Spagna ha un'estensione territoriale di 504.645 kmq a fronte dei 301.338 kmq dell'Italia.
8. Il numero dei Senatori, proprio per la specificità della rappresentanza che sono chiamati ad assicurare, va stabilito regione per regione, in proporzione al numero degli abitanti. Potrebbero perciò essere presi in considerazione, con gli opportuni adattamenti, i criteri esposti nel progetto di riforma approvato nella XV Legislatura, senza voti contrari, dalla Commissione Affari Costituzionali della Camera. La Commissione ritiene che il numero complessivo dei Senatori non dovrebbe essere inferiore a 150 né superiore ai 200.
9. Dovrebbe essere stabilito che i membri di diritto non abbiano titolo a retribuzione, ma solo al rimborso delle spese; visti i loro impegni nella istituzione di provenienza, e la specificità della loro fonte di legittimazione, non dovrebbero accedere alle cariche interne al Senato (Presidenza e uffici di presidenza dell'Assemblea, delle Commissioni e delle Giunte).

10. L'approvazione di questa riforma comporta l'abolizione della Commissione per le questioni regionali. Spetterà pertanto al Senato il parere sul decreto di scioglimento del Consiglio regionale o di rimozione del Presidente di Giunta, previsto dall'art. 126 Cost.
11. Secondo un'opinione espressa in Commissione il Senato dovrebbe eleggere tre giudici costituzionali mentre gli altri due sarebbero eletti dalla Camera dei deputati. I componenti del CSM verrebbero invece eletti come oggi dal Parlamento in seduta comune. Resterebbero confermate le altre attuali funzioni del Parlamento in seduta comune.

- 
- (1) Riserva di Valerio Onida: “nel condividere la linea che porta a differenziare le due Camere per funzioni e composizione, trasformando il Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, ritengo che per realizzare tale obiettivo in maniera piena e coerente si dovrebbero adottare modalità di composizione del Senato per cui chi ne fa parte risulti realmente espressione delle istituzioni dell'autonomia. Pertanto: 1) dovrebbero far parte del Senato, di diritto, i presidenti delle Regioni e i presidenti dei consigli regionali, e inoltre un numero, proporzionato alla popolazione di ogni Regione, di componenti eletti dal consiglio regionale, meglio se fra i propri componenti. Infatti l'elezione diretta, anche se in concomitanza con quella dei consigli regionali, rischierebbe di fare dei senatori più i rappresentanti delle forze politiche di appartenenza, con la relativa dialettica, che i rappresentanti della Regione come istituzione; 2) ove si integri il Senato con una quota di rappresentanti dei Comuni, essi siano eletti, fra Sindaci e consiglieri comunali di ogni Regione, dal Consiglio delle autonomie locali, così da rappresentare in Senato le autonomie nel contesto unitario della Regione e non una “controparte” dei rappresentanti regionali; 3) i senatori dovrebbero organizzarsi in Senato (in base a norme del relativo regolamento) non per gruppi di appartenenza politica ma per gruppi di appartenenza regionale; 4) meglio ancora sarebbe che, in Senato, i senatori eletti da una Regione dovessero votare in modo unitario (modello *Bundesrat* tedesco), deciso all'interno del gruppo, con un numero di voti pari a quello dei senatori assegnati alla Regione medesima”.
  - (2) Riserva di Guido Tabellini: “i criteri per un'adeguata composizione del Senato non si esauriscono nell'esigenza di dare una voce diretta ai rappresentanti delle autonomie territoriali negli organi legislativi nazionali, e vi è più di un modo per recepire le istanze dei territori anche senza un coinvolgimento delle istituzioni locali nella scelta dei parlamentari. Vi è invece il rischio che un'ampia partecipazione di rappresentanti delle autonomie territoriali nel Senato possa moltiplicare i poteri di veto di chi si fa portatore di interessi di parte anziché di interessi generali.”

## CAPITOLO SECONDO

### PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

1. Nella disciplina del procedimento legislativo la Commissione non ha adottato il criterio della ripartizione per materie tra Camera e Senato, che avrebbe dato adito a incertezze e conflitti, in contrasto con i criteri di semplicità, rapidità e immediatezza di comprensione che la Commissione ha inteso seguire. Il sistema politico italiano ha bisogno di avere e trasmettere certezze. La Commissione peraltro si è preoccupata di integrare il principio della certezza con quello, parimenti rilevante, della partecipazione di entrambi i rami del Parlamento al procedimento legislativo, in forma diversa a seconda della tipologia della legge.
2. Si sono pertanto distinte, con le precisazioni che seguiranno, quattro categorie di leggi: a) leggi costituzionali e di revisione costituzionale; b) leggi organiche; c) leggi ordinarie bicamerali (*di seguito: leggi bicamerali*); d) leggi ordinarie con voto prevalente della Camera (*di seguito: leggi ordinarie*).
3. Non occorre spendere parole sulle leggi della prima categoria che, essendo destinate a concretizzare i principi fondamentali della convivenza civile, sociale e politica, hanno necessariamente bisogno del voto finale tanto della Camera che rappresenta la nazione nella sua unitarietà quanto di quella che rappresenta le autonomie e i territori. Resterebbe in vigore quindi la procedura attualmente prevista dall'art. 138 Cost. Occorre valutare la possibilità di richiedere il *referendum* confermativo per tutte le leggi di revisione, indipendentemente dalla maggioranza che le approva.
4. È stato inoltre proposto di introdurre la categoria delle leggi organiche, che si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie dalle quali non possono essere abrogate o modificate. La funzione è quella di disciplinare, in diretta attuazione della Costituzione, materie individuate puntualmente nella Costituzione stessa, particolarmente significative per il sistema politico-costituzionale, come la legge elettorale, l'organizzazione e il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'organizzazione e il funzionamento dell'ordine giudiziario, la legge di cui all'ultimo comma dell'art. 81 Cost. La qualifica di legge organica può discendere solo da una espressa e puntuale indicazione della Costituzione. Sarebbe prevista, in definitiva, una riserva di legge organica. Apposite norme transitorie costituzionali dovranno individuare quali tra le leggi vigenti (o parti di esse) sono da considerarsi organiche. Secondo l'opinione prevalente, l'approvazione delle leggi organiche competerebbe alla sola Camera che dovrebbe esprimere il voto finale con la maggioranza assoluta dei deputati. Le leggi organiche potrebbero essere modificate solo da altre leggi organiche e solo in forma esplicita.

Altri ritengono preferibile non introdurre questa nuova categoria di leggi, che a loro avviso complicherebbe il sistema delle fonti.

5. Leggi bicamerali sono quelle che riguardano l'ordinamento e le funzioni di Regioni e autonomie locali nonché i rapporti tra queste e lo Stato che non 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-maxi emendamento-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 dei Ministri, secondo la seguente disciplina:
  - il procedimento legislativo comincia dalla Camera, visto che l'istituto prevede la possibilità che il Governo presenti un proprio testo e chieda alla propria maggioranza di sostenere la richiesta di procedura speciale;
  - la Camera dei Deputati delibera sulla richiesta del Presidente del Consiglio entro tre giorni dalla sua presentazione;
  - la data richiesta deve in ogni caso garantire un'adeguata istruttoria parlamentare;
  - se la Camera approva, il Presidente contingenta i tempi affinché il voto finale avvenga entro il termine, tenuto conto anche dell'eventuale richiamo da parte del Senato e del voto successivo della Camera;
  - i tempi per il richiamo e la deliberazione del Senato sono ridotti alla metà;
  - scaduto inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere che la Camera deliberi (con unico voto) sulla proposta di legge presentata dal Governo, eventualmente con le modifiche approvate nel frattempo dalla Camera (se condivise dal Governo).
13. La Commissione, anche per coerenza con l'introduzione dell'istituto del voto a data fissa, propone di limitare le possibilità di ricorso ai decreti legge, che devono restare uno strumento assolutamente straordinario. Questo effetto si può ottenere o attraverso la individuazione della Legge n. 400/88 come legge organica, qualora si condividesse l'ipotesi dell'introduzione di questa categoria di leggi (oppure attraverso la costituzionalizzazione dei limiti previsti in quella legge. Secondo l'art. 15 della legge in questione, il Governo non può, mediante decreto-legge: a) conferire deleghe legislative ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione; b) provvedere nelle materie indicate nell'articolo 72, quarto comma, della Costituzione; c) rinnovare le disposizioni di decreti legge dei quali sia stata negata la conversione in legge con il voto di una delle due Camere; d) regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti; e) ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale per vizi non attinenti al procedimento. I decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. È stato proposto di escludere o limitare incisivamente la emendabilità dei decreti legge e dei disegni di legge di conversione. Il vincolo della omogeneità dei decreti legge dovrebbe di

per sé limitarne fortemente la emendabilità; in ogni caso occorrerebbe fissare il divieto di introdurre disposizioni aggiuntive al disegno di legge di conversione.

14. Ad avviso della Commissione occorre migliorare la qualità della nostra legislazione, il cui livello inadeguato si traduce in incertezza del significato delle leggi e quindi in lesione del fondamentale principio della certezza del diritto. Si propone perciò di stabilire in Costituzione che i Regolamenti parlamentari conferiscano al Presidente di Assemblea il potere di rendere inammissibili emendamenti di contenuto eterogeneo e di adottare le misure necessarie (potere del Presidente di stralciare gli articoli a contenuto eterogeneo e quelli con contenuto estraneo alla materia trattata) perché i disegni di legge abbiano un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo. Una rigorosa attuazione di questi principi dovrebbe avere l'effetto indiretto di precludere i maxiemendamenti <sup>(1)</sup>.
15. Si ritiene opportuno segnalare una proposta della Commissione Bicamerale della XIII Legislatura, secondo la quale la legge avrebbe dovuto stabilire una particolare procedura per la codificazione e la raccolta di Testi Unici, e i Regolamenti delle Camere avrebbero dovuto prevedere l'improcedibilità di proposte di legge che intervengono su materie contenute nei Codici o nei Testi Unici senza proporre esplicitamente la modifica o l'integrazione dei relativi testi.
16. Tra i compiti dei due rami del Parlamento, e in particolare del Senato, dovrà assumere particolare rilievo la "valutazione delle politiche pubbliche", che costituisce una specificazione della funzione di controllo parlamentare. Con questa espressione la Commissione intende riferirsi alla misura dell'efficacia di un'azione attraverso una quantificazione dei suoi effetti mediante indicatori di prestazione e un apprezzamento della congruità dei suoi obiettivi. Nel concetto di valutazione entra anche l'accertamento di che cosa non ha funzionato allorché gli obiettivi non sono stati raggiunti e una valutazione comparativa delle situazioni in cui gli obiettivi sono stati raggiunti e di quelle in cui invece si è fallito. Si considerano, inoltre, anche la valutazione degli effetti di una legge (valutazione dell'impatto regolatorio) e l'accertamento delle ragioni dell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi. Per "politiche pubbliche" si intende il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti l'intera comunità nazionale.

### **In sintesi: i poteri propri del Senato**

17. Il Senato della Repubblica manterrebbe la propria denominazione originaria coerentemente con la disposizione secondo la quale la Repubblica è costituita dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni. Alla luce dei nuovi criteri di formazione verrebbero assorbite dal Senato le competenze di carattere normativo attualmente attribuite alle Conferenze, lasciando al sistema delle Conferenze la competenza sulle questioni di carattere amministrativo. Sarebbe inoltre soppressa la Commissione per le questioni regionali.
18. Sul piano legislativo resterebbero intatte le competenze attuali per le leggi bicamerali. Per le leggi ordinarie e per quelle organiche, per le quali il voto finale spetta alla Camera, il Senato potrebbe esercitare il potere di richiamo. L'iniziativa legislativa spetterebbe a ciascun Deputato e, per le leggi bicamerali, anche a ciascun Senatore.



19. In un sistema nel quale il rapporto fiduciario è attribuito alla sola Camera, eletta con regole che favoriscono la determinazione della maggioranza politica attraverso il voto dei cittadini, al Senato devono spettare, per il principio dei contrappesi costituzionali, i poteri di controllo che non 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 UE. L'articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, Allegato al Trattato di Lisbona, prevede infatti che ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera dei parlamenti nazionali possa inviare ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio o della Commissione un parere motivato per segnalare la non conformità di un determinato progetto al principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento nazionale o ciascuna Camera, continua l'articolo 6, può consultare "i parlamenti regionali con poteri legislativi". Questa specifica interlocuzione dovrebbe spettare in particolare al Senato.

---

(1) Riserva di Michele Ainis: "l'oscurità delle leggi non deriva unicamente dalla loro eterogeneità: anche un testo omogeneo può rivelarsi incomprensibile a causa del linguaggio adoperato. Inoltre il controllo del Presidente di Assemblea è uno strumento debole, restando interno al circuito politico. Appare quindi preferibile adottare una clausola generale che imponga la chiarezza della legge (come avviene in altre Costituzioni), per offrire alla Consulta un parametro di legittimità costituzionale".

## CAPITOLO TERZO

### TITOLO V

#### **Premessa**

Il tema dei rapporti Stato-Regioni e delle conseguenti modifiche del Titolo V è uno dei più complessi fra quelli posti all'attenzione della Commissione: alla difficoltà di individuare soluzioni unitarie si sommano infatti i problemi derivanti dalla lettura della direzione che sta assumendo l'ordinamento e i profili di elevato tecnicismo determinati dalle inevitabili complicazioni legate alla molteplicità dei livelli di governo. Una chiave interpretativa per orientarsi in questo particolare ambito va rintracciata nel diverso andamento che in questi ultimi quindici anni ha assunto il processo di federalizzazione europea. Mentre nel corso degli anni '90 la riflessione istituzionale si è incentrata sulla prospettiva dell'Europa delle Regioni, sul presupposto che si potessero costruire strumenti e processi di dialogo diretto tra le Regioni europee e l'Unione, oggi il centro dei sistemi politici nazionali si è spostato sul rapporto tra gli Stati e la UE. Ciò costringe l'Italia, così come è avvenuto in quasi tutti gli altri Stati europei con assetto federale o regionale, a ripensare il funzionamento complessivo dell'ordinamento. In proposito, pur nella condivisione dei limiti del testo del Titolo V come approvato nel 2001, sono emerse alcune divaricazioni: da un lato, nella Commissione è sicuramente presente una ispirazione che tende a riscrivere il Titolo V alla luce dello spostamento dell'asse verso i processi europei; dall'altro, un'importante opinione ritiene che i livelli di autonomia oggi costituzionalmente raggiunti debbano essere fundamentalmente rispettati, nonché ulteriormente sviluppati.

I problemi principali posti dall'attuazione del Titolo V sono costituiti dall'incerto riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, dal mancato raccordo tra funzioni legislative e amministrative e dalla mancanza di coordinamento con il sistema delle autonomie locali.

Alcune inefficienze sono derivate dalla mancanza di un'adeguata sede di raccordo istituzionale tra lo Stato e il sistema delle autonomie nell'esercizio delle competenze legislative. A questo proposito, l'istituzione di un Senato rappresentativo delle autonomie territoriali, ove confermata, potrà favorire una maggiore cooperazione nella distribuzione effettiva, oltretutto nell'esercizio, delle attribuzioni degli enti che compongono la Repubblica.

#### **Riparto delle competenze legislative**

1. La Commissione si è posta l'obiettivo di una revisione e razionalizzazione del riparto di competenze legislative. Questo Titolo della Costituzione investe in modo assai rilevante la competitività del Paese: non poche difficoltà su questo fronte derivano proprio dalla confusione di poteri e di responsabilità determinata da alcune imperfezioni della riforma del 2001. La Commissione ritiene necessario eliminare, per quanto possibile, le sovrapposizioni, le incongruenze, le incertezze, gli eccessi di conflittualità <sup>(1)</sup>.

2. La concreta applicazione della riforma del Titolo V approvata nel 2001 ha messo in luce la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale materie originariamente attribuite alla legislazione concorrente, per le quali emergono invece come prioritarie una disciplina e una gestione ispirate al principio dell'interesse nazionale. Si tratta, ad esempio, delle “grandi reti di trasporto e di navigazione”, della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, dell’“ordinamento della comunicazione”. È da valutare, inoltre, l'opportunità di trasferire alla competenza esclusiva statale ulteriori materie nelle quali appare meno plausibile l'esercizio della funzione legislativa da parte delle Regioni e la cui collocazione nella categoria della legislazione concorrente ha spesso favorito un incremento del contenzioso costituzionale <sup>(2)</sup>.
3. La necessità di alcune correzioni è peraltro apparsa opportuna anche nell'ambito della stessa competenza esclusiva statale, in relazione all'esigenza di riformulare quelle materie trasversali che hanno dato luogo a forti invasioni delle competenze regionali. Ad esempio, una materia come “ordinamento civile” potrebbe essere riformulata limitandola agli istituti del diritto privato.
4. Per quanto riguarda le restanti materie si sono registrate due posizioni. La prima ritiene sia opportuno semplificare nettamente i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente, assegnando alle Regioni tutte le materie non attribuite espressamente alla competenza statale e prevedendo al contempo una clausola di salvaguardia statale che consentirebbe allo Stato di intervenire, con legge approvata dalla Camera a maggioranza assoluta, nelle materie di competenza regionale tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, la realizzazione di programmi di interesse nazionale e le grandi riforme economico-sociali. Questa posizione viene motivata anche con il rilievo che la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni si ponga in termini di funzioni e obiettivi piuttosto che in quella ritenuta anacronistica di materie.
5. Una seconda posizione, invece, ritiene opportuno che venga conservata la competenza concorrente in relazione a un limitato spettro di materie. In questo modo si risponderebbe all'istanza di confermare in determinati ambiti il tradizionale esercizio delle competenze regionali. Ad esempio, nella materia “governo del territorio” non è possibile prescindere da un intreccio di esigenze di regolazione sia statali, per i principi fondamentali, che regionali. Sempre per questa posizione anche una materia come “ambiente”, attualmente inserita nella competenza esclusiva statale, dovrebbe rientrare nella competenza concorrente. In questa prospettiva, alla competenza residuale delle Regioni su tutte le materie innominate si accompagnerebbe comunque la previsione della clausola di salvaguardia tutte le volte e nei limiti in cui lo richiedano la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, per la realizzazione di programmi di interesse nazionale o per la realizzazione di grandi riforme economico-sociali. A parere di alcuni, in questo caso, per evitare il rischio di un uso arbitrario della clausola di salvaguardia si dovrebbe prevedere che questa possa essere attivata solo con legge bicamerale. Alcune opinioni hanno aggiunto, inoltre, che le principali materie di competenza residuale delle Regioni dovrebbero essere anch'esse espressamente elencate, al fine di evitare incertezza sulla loro configurazione.
6. In ogni caso, per rendere maggiormente flessibile la distribuzione delle competenze, si ritiene che il legislatore statale possa conferire o delegare, con legge bicamerale, l'esercizio della propria potestà legislativa esclusiva alle Regioni, o ad alcune di esse, e anche su richiesta delle stesse. Secondo alcuni questa previsione soddisferebbe l'esigenza

di differenziazione che aveva ispirato la formulazione a suo tempo introdotta con l'art. 116, terzo comma, Cost., che verrebbe conseguentemente soppresso <sup>(3)</sup>.

### **Potestà regolamentare**

7. A fronte del cattivo funzionamento della disciplina attuale, che ha determinato un fenomeno di fuga dal regolamento, è stato prospettato il principio che la potestà regolamentare segua la potestà legislativa, con conseguente raccordo con quella amministrativa (v. infra). Al fine di superare le attuali incertezze vanno comunque individuate le necessarie forme di collaborazione negli ambiti di inevitabile interferenza reciproca.

### **Funzioni amministrative**

8. In relazione alla distribuzione delle funzioni amministrative è emersa da un lato l'inattuazione dell'art.118, primo comma Cost. e, dall'altro, la disarticolazione dal riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni, come risulta indirettamente dalla stessa giurisprudenza costituzionale sulla "chiamata in sussidiarietà". Secondo alcuni converrebbe in ogni caso mantenere l'attuale formulazione del primo comma dell'art. 118 Cost., con l'argomento che il principio di sussidiarietà debba riguardare allo stesso modo lo Stato e gli altri enti territoriali. Secondo altri, invece, occorrerebbe coniugare l'esigenza di raccordare l'amministrazione alla legislazione laddove la prima sia chiamata ad attuare la seconda, con il riconoscimento del ruolo cruciale dei Comuni nello svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi. Pertanto, secondo questa prospettiva, l'attuale articolo 118 potrebbe essere modificato assegnando tendenzialmente allo Stato le funzioni amministrative nelle materie della sua competenza esclusiva (salva la delega statale, con legge bicamerale, sulla base di intese, a una o più Regioni o enti locali, in linea con quanto già previsto ad esempio in materia di anagrafe) e prevedendo che le restanti funzioni amministrative spettino alle Regioni e ai Comuni sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, valorizzando il ruolo delle autonomie sociali e funzionali. Si scongiurerebbe così la ingiustificata invasione di ambiti segnalata da più parti durante i lavori della Commissione, assicurando al contempo, attraverso il mantenimento del potere sostitutivo statale, una valida garanzia nei confronti delle amministrazioni inefficienti.
9. È da valutare l'opportunità di prevedere nel testo della Costituzione la disciplina dei 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 fabbisogni *standard* costituiscono il criterio principale in base al quale tutte le Regioni e gli enti locali, in seguito alla perequazione, devono essere in grado di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Fatto salvo quanto sopra, la perequazione dovrà essere effettuata in base al criterio della capacità fiscale. Ciò da un lato consente un elevato grado di solidarietà e di rispetto del principio di eguaglianza, dall'altro permette di finanziare i servizi effettivamente svolti, con un importante effetto di responsabilizzazione. Allo scopo di garantire una maggiore stabilità e certezza delle risorse spettanti alle autonomie territoriali, è stata poi segnalata l'esigenza di demandare a una legge bicamerale la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. In quella sede potrebbe trovare collocazione il principio per cui eventuali ripiani di enti territoriali in situazione di dissesto finanziario siano automaticamente accompagnati da misure di effettivo commissariamento statale. È stato inoltre ritenuto opportuno prevedere, come avviene nella generalità dei sistemi federali, che i trasferimenti vincolati di cui al quinto comma dell'art. 119 possano essere effettuati, con legge bicamerale, alle condizioni previste dalla stessa disposizione (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e solidarietà sociale, ecc.), anche nei confronti della generalità degli enti territoriali e non - come nella versione vigente - solo a favore di determinati enti.

### **Autonomie locali**

11. In relazione al travagliato tema delle Province, soprattutto a seguito della sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità della riforma operata con decreto legge, si è proposto di eliminare la parola "Provincia" dagli artt. 114 e segg. della Costituzione, abrogando conseguentemente il primo comma dell'art. 133. In questo senso, l'opinione prevalente della Commissione riflette sostanzialmente l'orientamento già emerso in ambito governativo che, nello stabilire la soppressione delle Province, demanda allo Stato (per i principi) e alle Regioni (per la loro attuazione) la disciplina dell'articolazione di enti di area vasta per la gestione e il coordinamento delle funzioni che insistono sul territorio regionale. Inoltre, non sono mancate proposte tendenti all'accorpamento delle Regioni di minori dimensioni, razionalizzando organicamente gli assetti territoriali di tutti i livelli di autonomia <sup>(4)</sup>.
12. In materia di Città metropolitane, secondo alcuni sarebbe opportuno rimettere la relativa disciplina alla legge statale bicamerale che dovrebbe definirne territorio, ordinamento, sistema elettorale, funzioni fondamentali, autonomia finanziaria.
13. Per i piccoli Comuni, la scelta recentemente operata a favore dell'esercizio obbligatoriamente associato di tutte le funzioni fino alla soglia dei 1.000 abitanti - e delle funzioni fondamentali per i Comuni fino a 5.000 abitanti (o 3.000 nelle zone montane) - ha segnato un positivo avanzamento verso l'affermazione di un imprescindibile criterio di adeguatezza. Tuttavia, considerate le difficoltà nell'attuazione di una soluzione di questo tipo, e ritenendo che i tempi siano ormai maturi per compiere un'ulteriore evoluzione, secondo alcuni sarebbe utile e opportuno prevedere in Costituzione - nel perseguimento del medesimo principio di adeguatezza - il principio dell'esistenza di una dimensione minima del Comune. Questa dimensione sarebbe stabilita con legge bicamerale che differenzi i criteri in relazione alle caratteristiche generali dei Comuni. I Comuni al di sotto della dimensione minima potrebbero diventare municipi, come articolazioni dei nuovi Comuni.

## **Regioni a Statuto speciale**

14. Ferma la distinzione tra autonomie ordinarie e autonomie speciali, si presenta tuttavia necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate, definendo alcuni criteri generali (ad esempio nel numero dei componenti degli organi e nelle relative indennità) che vincolino tutte le Regioni, anche ad autonomia differenziata, nonché i termini generali dell'integrazione di esse nel sistema nazionale del cd. "federalismo fiscale" e della perequazione. In questo senso, lo stesso art. 119 potrebbe essere adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in generale, "i territori della Repubblica". Dovranno poi essere conseguentemente adeguati i rispettivi statuti speciali.

## **Potere sostitutivo**

15. In un sistema ispirato a un ampio decentramento di funzioni legislative e amministrative è fondamentale un forte ruolo di coordinamento dello Stato centrale. Da questo punto di vista sono state rilevate, anche di recente, applicazioni del potere sostitutivo non sempre efficaci, come quella della nomina di Presidenti di Regione, che potrebbero essere stati corresponsabili di gravi dissesti di bilancio, a Commissario per la sanità nella rispettiva Regione. È opportuno quindi precisare, nell'attuale testo dell'art. 120, secondo comma, Cost., che la legge statale destinata a disciplinare le procedure del potere sostitutivo individui i commissari in questione fra personalità che non ricoprano già incarichi nello stesso ente territoriale.

---

(1) Riserva di Marco Olivetti: "in sede di eventuale revisione dell'art. 117 Cost. suggerisco di procedere ad una accurata verifica della portata degli interessi rilevanti in ciascuna materia che viene enumerata in Costituzione, alla luce della legislazione e della giurisprudenza costituzionale, andando al di là della schematica classificazione fra competenze esclusive, concorrenti e residuali".

(2) Riserva di Marco Olivetti: "Propongo di reintrodurre nell'art. 122 Cost. la riserva alla legge statale della determinazione del numero dei consiglieri regionali, come previsto prima della legge cost. n. 1 del 1999".

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

(4) Riserva di Valerio Onida: "non concordo con la ipotesi della drastica totale soppressione delle Province in Costituzione. Un livello di governo intermedio fra Comuni (tenendo conto della loro dimensione media comunque assai limitata) e Regione è indispensabile nelle Regioni di maggiori dimensioni, mentre non si giustifica nelle Regioni più piccole (infatti già oggi non esiste in Valle d'Aosta). I servizi e le funzioni di area vasta infraregionale (pianificazione urbanistica sovracomunale, gestione dei rifiuti e dell'ambiente,

viabilità, trasporti automobilistici locali, assistenza tecnica ai Comuni, ecc.) non possono né essere frammentati a livello comunale, né accentrati a livello regionale. La creazione di indeterminati “enti di area vasta” rischia di tradursi in una molteplicità scoordinata di enti funzionali. Meglio un ente di governo unico e responsabile verso la popolazione sia dei capoluoghi che dei centri minori. Invece della soppressione, andrebbe perseguito un processo di riordino e razionalizzazione delle Province esistenti, con riduzione del loro numero, in stretto collegamento con la parallela riorganizzazione territoriale dei servizi decentrati dello Stato. Quanto alle Città Metropolitane, di cui dovrebbe essere accelerata la concreta istituzione come enti di governo elettivi e non semplici forme di collaborazione fra Comuni, con contemporanea soppressione della Provincia nella stessa area, non concordo con la tesi della attribuzione allo Stato del potere esclusivo di disciplinarle. Le rilevanti differenze di fatto fra le diverse aree metropolitane, e la necessità di uno stretto collegamento con la Regione, richiedono l’attribuzione alle singole Regioni interessate del compito di disciplinarne ordinamento e funzioni secondo principi dettati dalla legge dello Stato”.

## CAPITOLO QUARTO

### FORMA DI GOVERNO

1. La Commissione ha discusso a fondo della forma di governo partendo da alcuni presupposti comuni:
  - a) l'integrazione europea e le sfide internazionali richiedono che il nostro Paese, tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche, accentui le sue prestazioni in termini di efficienza, capacità decisionale e tempestività; le inefficienze della forma di governo di uno Stato membro dell'Unione Europea come l'Italia si riverberano sul buon funzionamento dell'intera Unione;
  - b) la crisi dei partiti politici (che in Italia ha assunto caratteristiche assai più radicali che in altri Paesi europei) si manifesta sia nella prevalenza sistematica delle ragioni di conflitto su quelle di unità, sia nella difficoltà di orientare l'opinione pubblica, sia nella tendenza a concentrare il proprio ruolo nella esclusiva ricerca del consenso elettorale piuttosto che nella elaborazione e attuazione di proposte coerenti su cui costruire il consenso nel Paese. Tale crisi, contingente o strutturale che sia, vanifica la funzione costituzionale dei partiti (strumento dei cittadini per concorrere "a determinare la politica nazionale") e si riverbera sulle attribuzioni del Parlamento e del Governo pregiudicandone il corretto funzionamento;
  - c) la soluzione di questo problema passa anzitutto attraverso l'introduzione di meccanismi istituzionali che assicurino maggiore stabilità ed efficacia all'Esecutivo, agevolandone la capacità di governo, e favoriscano l'autorevolezza del Parlamento e l'efficacia della sua azione;
  - d) sono necessari una razionalizzazione e un sensibile rafforzamento dei poteri "ordinari" dell'Esecutivo che, privo di un formale potere di guida del procedimento legislativo, governa ormai da alcune legislature, distorcendo la logica della Costituzione, attraverso procedure di emergenza, decreti legge, 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, presenterebbe un significativo "tasso di innovazione" che potrebbe essere particolarmente gradito all'opinione pubblica.

Se si andasse verso l'elezione diretta del Capo dello Stato, nel quadro di un modello semipresidenziale in cui gli siano riconosciuti congrui poteri di governo, il sistema elettorale più adatto sarebbe il doppio turno sia per l'elezione del Presidente che per l'elezione della Camera (dato per scontato il superamento del bicameralismo paritario). Il primo turno di votazione permetterebbe di scegliere il candidato più vicino, mentre il secondo porterebbe a esprimere la preferenza per il candidato meno lontano. Questa caratteristica spingerebbe a una netta bipolarizzazione sulla scelta del Capo dello Stato, che a sua volta influenzerebbe l'elezione parlamentare, creando (e ricreando) due schieramenti sufficientemente compatti sia per l'elezione parlamentare che per quella presidenziale. Con l'allineamento della durata delle due cariche e l'elezione parlamentare in sequenza a quella presidenziale, i rischi di coabitazione di un Presidente con una maggioranza parlamentare di segno opposto sarebbero fortemente ridotti, anche se non del tutto eliminati: tuttavia, nel caso in cui l'elezione parlamentare desse un risultato diverso da quello presidenziale, il sistema funzionerebbe secondo la logica parlamentare e la maggioranza parlamentare sarebbe costretta alla compattezza per poter resistere alla forza di cui comunque il Capo dello Stato è dotato.

Un diverso punto di vista è stato espresso da chi ritiene che in Francia le riforme costituzionali degli anni 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 semipresidenziale richiederebbe un rilevante numero di modifiche costituzionali: ma si tratterebbe di argomento da solo non sufficiente a fondare una scelta di sistema.

3. I sostenitori della forma di governo parlamentare, accompagnata da opportuni interventi di razionalizzazione, muovono da un'analisi solo parzialmente coincidente con quella fatta propria dai sostenitori del semipresidenzialismo. Essi osservano che sul piano istituzionale non vi è un fenomeno di endemica debolezza dell'Esecutivo, ma di complessivo squilibrio e confusione nei rapporti fra Esecutivo e Legislativo. Le carenze di capacità decisionale effettiva del sistema politico-istituzionale risalgono per lo più ad altri fattori, come, sul piano politico, i conflitti all'interno delle maggioranze, e soprattutto, sul piano attuativo, i caratteri assunti dalla dimensione amministrativa, che non dipendono dalla forma di governo ma dalla debolezza del "comando" politico e dal moltiplicarsi delle sedi di influenza degli interessi particolari o corporativi (su questo

terreno appaiono decisivi processi di effettiva riforma dell'amministrazione). Il governo parlamentare avrebbe il pregio di assicurare l'omogeneità di indirizzo generale fra Esecutivo e Legislativo nell'ambito di un sistema equilibrato e flessibile, capace di funzionare in presenza di contesti politici diversi e di adattarsi alle circostanze senza esasperare i motivi di tensione. Il presupposto di fondo è che, attraverso le elezioni, viene formato un Parlamento nel quale si esprime una maggioranza corrispondente all'opinione prevalente nell'elettorato, che a sua volta esprime un Governo sulla base di indirizzi programmatici coerenti ed espliciti. Da questo punto di vista è importante che il sistema elettorale per la Camera contemperì le istanze di rappresentatività con l'esigenza di facilitare convergenze ed evitare l'eccesso di frammentazione partitica. Gli eventuali mutamenti di Governo durante la legislatura rispondono al costituirsi di nuovi indirizzi della maggioranza o al formarsi di una diversa maggioranza esplicita; mentre in assenza di tali condizioni lo scioglimento anticipato della Camera (da configurare come prerogativa "duale", che richiede il concorso di Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio) consente di risolvere la crisi con il ricorso all'elettorato. Il corretto funzionamento del sistema e l'equilibrio fra le ragioni di conflitto e le ragioni di unità sono garantite dalla figura di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di controllo, di coordinamento e di influenza legittimati dalla sua posizione *super partes*, che gli consentono altresì di operare un raccordo con gli altri poteri propriamente di garanzia (potere giudiziario e organo di giustizia costituzionale) nel rispetto dell'equilibrio costituzionale e dell'indipendenza reciproca dei poteri. Le giuste esigenze di tendenziale stabilità dei Governi e di coerenza degli indirizzi politici dovrebbero essere assicurate apportando al vigente sistema parlamentare alcuni fattori di ulteriore "razionalizzazione": riserva alla sola Camera del compito di dare e revocare la fiducia al Governo, con il vincolo della mozione di sfiducia costruttiva, approvata a maggioranza assoluta; rafforzamento del vincolo fiduciario col Parlamento, attribuendo esplicitamente al Governo idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo che gli garantiscano tempi certi per le deliberazioni parlamentari rilevanti ai fini dell'attuazione del programma; rafforzamento della posizione di primazia rivestita dal Presidente del Consiglio nell'ambito del Governo; disciplina dello scioglimento della Camera secondo linee di chiarezza e responsabilità.

Consapevole della interdipendenza delle questioni, la Commissione ha discusso in un contesto unitario della forma di governo, della legge elettorale, del modo di elezione e del ruolo del Presidente della Repubblica. Nel corso della discussione sono stati individuati punti di equilibrio che potrebbero soddisfare le esigenze proprie di tutte le posizioni espresse, o almeno della maggior parte di esse. Il confronto tra le diverse ipotesi non si è mai ridotto a uno scontro di etichette; si è invece manifestato lo sforzo di cercare soluzioni in grado di attribuire al nostro sistema politico stabilità, legittimazione, efficacia nella decisione, responsabilità. La stabilità, in particolare, costituisce un valore fondamentale. Senza stabilità, infatti, viene meno tanto la funzione della rappresentanza quanto la capacità di decidere; assumono un peso anomalo i diversi veto players; cresce il discredito. Le misure di stabilizzazione riguardano certamente la forma di governo, ma non solo la forma di governo in senso stretto.

4. Alla luce di queste considerazioni, nel corso della discussione in Commissione è emersa una proposta, "forma di governo parlamentare del Primo Ministro", accompagnata da una coerente legge elettorale (v. cap. 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 la approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva;
  - g) una procedura analoga dovrebbe essere seguita quando il Primo Ministro pone la questione di fiducia su un determinato provvedimento e non la ottiene.
5. Da quanti non condividono il modello semipresidenziale è stata sostenuta l'estrema difficoltà della sua introduzione nel nostro ordinamento, che richiederebbe tanto la riscrittura dell'intera Seconda Parte della Costituzione quanto l'approvazione di alcune fondamentali "leggi di sostegno" (norme sulle candidature, sul finanziamento delle campagne elettorali e sulla loro disciplina, sul "governo" della RAI, sul conflitto di interessi etc.): tutte condizioni essenziali per l'entrata in vigore del nuovo sistema, ma che richiedono tempi e convergenze forse difficilmente raggiungibili. Quanto alle garanzie costituzionali che deriverebbero dall'appartenenza all'Unione Europea, si è osservato che si tratta di vincoli certamente significativi ma non determinanti, come dimostrano ad esempio le più recenti vicende della democrazia ungherese.
6. Le proposte non possono prescindere dal fatto che ormai gli elettori, da ben venti anni e sei turni elettorali (1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013), nel momento in cui votano, conoscono il nome dei candidati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, come peraltro accade in tutte le democrazie parlamentari. Il voto per la coalizione o per il partito

costituisce pertanto anche una indicazione politicamente vincolante relativa al candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo effetto è stato determinato dalla prassi, assunta da quasi tutti i partiti, di porre il nome del proprio candidato alla Presidenza del Consiglio sul simbolo elettorale, ma è ormai indipendente da questa particolarità: anche le coalizioni che hanno rinunciato a riportare sulla scheda il nome del loro candidato alla Presidenza del Consiglio sono solite infatti indicare con chiarezza tale nome agli elettori e ai mezzi di comunicazione. D'altra parte, le più recenti sfide elettorali hanno coinvolto direttamente e senza infingimenti i candidati alla guida del Governo. Sino ad oggi, al momento del conferimento dell'incarico per la formazione dell'Esecutivo, dopo le elezioni, i Presidenti della Repubblica non si sono discostati dalla designazione di colui che la coalizione vincente aveva indicato come candidato. La chiarezza sull'identità dei candidati alla guida del Governo non equivale necessariamente a una semplificazione personalistica della competizione politica. La personalità del candidato alla guida del Governo è importante in una fase storica nella quale la globalizzazione dell'economia e della finanza, insieme alla moltiplicazione dei centri decisionali e dei livelli di governo, ha accentuato fortemente la variabilità dei fattori che determinano le scelte politiche. La personalità dei candidati ha assunto maggiore risalto. Ma non si corre il rischio di un eccesso di personalizzazione della politica e di curvature autoritarie quando i candidati sono sostenuti da forze politiche organizzate con un loro radicamento nel Paese, quando il Parlamento è autorevole e quando le regole istituzionali sono inserite in un disegno complesso, caratterizzato dall'intreccio di molteplici pesi e contrappesi. Per il conseguimento di questi obiettivi può rivelarsi decisivo un nuovo costume politico, piuttosto che specifiche misure normative.

7. La crisi in atto è determinata in gran parte dalle disfunzioni nella vita dei partiti. A parere della Commissione, questo ambito richiede un'azione contestuale a qualsivoglia intervento sulla forma di governo e sulla legge elettorale. Le riforme della politica da prendere in considerazione (tutte attuabili attraverso leggi ordinarie) riguardano il funzionamento dei partiti (al fine di garantire al loro interno il rispetto del metodo democratico), il finanziamento della politica, le attività di *lobbying*, la comunicazione politica, il voto di scambio e i reati elettorali, la selezione dei candidati: in definitiva, tutta la legislazione di contorno della materia elettorale. Pari rilievo ha la riforma dei Regolamenti parlamentari, per i quali la Commissione non ha competenza a intervenire ma che rivestono un'importanza decisiva per il buon funzionamento delle Assemblee parlamentari. Queste misure dovrebbero essere accompagnate da comportamenti dei dirigenti politici ispirati a etiche pubbliche e private idonee a far acquisire ai partiti la fiducia dei cittadini.
8. Secondo il modello in esame, il Presidente della Repubblica sarebbe eletto dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nelle prime due votazioni e con la maggioranza assoluta nella terza. Occorre valutare:
  - a) se debba continuare a prevedersi la partecipazione di delegati regionali, qualora i Senatori fossero eletti dai Consigli regionali; è viceversa ragionevole che sia mantenuta la previsione dei delegati regionali in caso di elezione diretta dei Senatori;
  - b) se debba allargarsi la platea degli elettori anche a un certo numero di Sindaci, eletti dai CAL regione per regione, qualora le rappresentanze dei sindaci non facciano già parte del Senato;
  - c) se i parlamentari europei, cittadini italiani ed eletti in Italia, debbano partecipare alla elezione del Presidente della Repubblica;
  - d) se sia possibile prevedere che dopo la quarta votazione si proceda al ballottaggio tra i primi due e che conseguentemente venga eletto chi ha riportato il maggior numero di

voti. Peraltro, alcuni componenti della Commissione hanno rilevato che l'ipotesi del ballottaggio potrebbe intaccare il ruolo del Presidente di istanza neutrale ed equilibratrice del sistema che costituisce uno dei caratteri più positivi del nostro ordinamento costituzionale.

## CAPITOLO QUINTO

### IL SISTEMA ELETTORALE

1. La discussione sul sistema elettorale è stata affrontata nella prospettiva di una nuova forma di governo. Gli interventi hanno infatti sottolineato le relazioni che intercorrono tra forma di governo e sistema elettorale. Per tali ragioni il dibattito si è prevalentemente concentrato sulla Camera dei Deputati, perché si è dato per implicito (ma qualche intervento ha sottolineato espressamente il punto) che il Senato, non essendo titolare del rapporto fiduciario, dev'essere comunque eletto con sistema proporzionale puro, tanto in caso di elezione diretta quanto in caso di elezione indiretta. Comunque, nel caso di elezione diretta del Senato, dovrebbero essere uniformati i requisiti per l'elettorato attivo e passivo delle due Camere.
2. La Commissione unanime propone di superare nettamente il principio di cooptazione che oggi governa la selezione dei nostri parlamentari e di restituire ai cittadini la possibilità di scegliere i propri rappresentanti. Sono state esaminate, in astratto, diverse possibilità:
  - a) Il collegio uninominale, che consente agli elettori di conoscere preventivamente le qualità e le caratteristiche dei diversi candidati, ripristinando un rapporto effettivo tra i parlamentari e i cittadini che li hanno eletti.
  - b) Il collegio plurinominale di dimensioni ridotte nel quale venga eletto un numero ristretto di deputati.
  - c) Circoscrizioni più o meno ampie, con possibilità di esprimere voto di preferenza.
3. In ogni caso, nel considerare la dimensione dei collegi o delle circoscrizioni bisognerebbe tener conto non solo della dimensione demografica, ma anche di quella geografica. È evidente infatti che la rappresentanza di aree ristrette con forte densità demografica è più agevole, anche per la omogeneità delle problematiche, rispetto alla rappresentanza di aree a bassa densità demografica, estese sul territorio e spesso con caratteristiche economiche e sociali fortemente disomogenee. Pertanto, all'interno di un margine di oscillazione che non sacrifichi la *ratio* stessa del principio di rappresentanza e che sia rispettosa del principio demografico che ispira gli artt. 56 e 57 Cost., i nuovi collegi plurinominali, o le nuove circoscrizioni, dovrebbero essere disegnati ponendo in equilibrio i due criteri, quello demografico e quello geografico.
4. La scelta deve rispondere a tre esigenze.
  - La prima esigenza è la riduzione della frammentazione partitica. In questa direzione si muovono tanto un sistema proporzionale con rigorose clausole di sbarramento, del 5%, senza eccezioni, quanto un sistema come quello spagnolo che assegna i seggi in piccole circoscrizioni e non consente il recupero dei resti. Peraltro si è osservato che il sistema spagnolo è dipendente, in misura maggiore rispetto ad altri, dalla distribuzione delle forze politiche sul territorio e tra le numerose circoscrizioni; il mancato recupero dei resti produce inoltre, in via di fatto, una elevata clausola di sbarramento. Anche una legge come la cd. Mattarella, privata del cosiddetto scorporo, potrebbe ridurre la frammentazione. Si è constatato tuttavia che quel sistema attribuisce un peso eccessivo alle formazioni minori quando il loro voto appare necessario per superare l'avversario in

ciascun collegio; può dare vita a maggioranze nazionali disomogenee e rischia di premiare i localismi interni a ciascun partito; non consente di garantire la maggioranza di governo, in un sistema politico che appare oggi articolato in tre poli elettorali sostanzialmente equivalenti.

- La seconda esigenza riguarda la formazione della maggioranza di governo: se debba essere affidata agli elettori oppure se, in assenza di una chiara scelta del corpo elettorale, debba essere demandata alle intese tra le forze politiche presenti nella Camera. Il regime parlamentare demanda la costruzione delle maggioranze alle intese tra i partiti presenti in Parlamento. Molti degli intervenuti, invece, hanno ritenuto che sarebbe più coerente con le esigenze della stabilità del governo fare in modo che siano gli elettori a scegliere direttamente la maggioranza, pur nella consapevolezza che nessun sistema tra quelli vigenti garantisce una certezza assoluta della formazione di una maggioranza di governo nelle urne. Se peraltro si passa dalle norme astratte ai comportamenti concreti, non si può non notare come in molti Paesi la formazione di una stabile maggioranza di governo sia favorita dal sistema elettorale, ma sia poi garantita dal ridotto numero dei partiti, dalla correttezza dei comportamenti politici e parlamentari, dal sistema costituzionale e dalle prassi che lo animano; non tutti questi caratteri sono oggi presenti nel nostro sistema politico. Alla base della necessità di favorire la costruzione di una maggioranza attraverso il voto c'è la necessità di governi stabili, fattore fondamentale per l'affidabilità di un Paese.
  - La terza esigenza è rappresentata dalla ricostruzione di un rapporto di fiducia e di responsabilità tra elettori ed eletti. La legge elettorale vigente ha prodotto conseguenze gravi proprio sui due piani della fiducia dei cittadini nei confronti dei parlamentari e della responsabilità di questi ultimi nei confronti dei primi. È assolutamente prioritario restituire ai cittadini il diritto-dovere di individuare e scegliere i propri rappresentanti soprattutto nel luogo - la Camera dei Deputati - ove, secondo le indicazioni proposte dalla Commissione, si esplicita l'indirizzo politico e il rapporto fiduciario.
5. I sostenitori del semipresidenzialismo hanno individuato nel doppio turno di collegio, con un filtro severo per la selezione delle liste ammesse al secondo turno, il sistema elettorale più coerente con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e più idoneo a costituire una solida maggioranza parlamentare. Si è discusso piuttosto della necessità di evitare il rischio della coabitazione e si sono richiamati al riguardo i tentativi compiuti in Francia (coincidenza della durata dei mandati) per facilitare il conseguimento dell'omogeneità politica tra Presidente eletto e maggioranza dell'Assemblea Nazionale. Molti hanno rilevato, peraltro, che il rischio della coabitazione può essere ridotto, ma non eliminato.
  6. I sostenitori del sistema parlamentare razionalizzato, come anche coloro che accedrebbero a questa soluzione pur essendo favorevoli in prima istanza a un sistema semipresidenziale, ritengono in buona sostanza, sulla scorta di quanto sostenuto nel documento presentato al Presidente Napolitano dal gruppo da lui costituito, che sono diversi i sistemi elettorali compatibili con quella proposta. Fra questi, ad esempio: il modello tedesco, quello spagnolo, la legge elettorale approvata nel 1993 (cd. legge Mattarella). Ad avviso di alcuni sarebbe compatibile con il sistema parlamentare razionalizzato anche il sistema maggioritario a doppio turno di collegio.
  7. Particolarmente coerente con l'ipotesi del Governo parlamentare del Primo Ministro appare un sistema elettorale di carattere proporzionale con clausola di sbarramento

rigorosamente selettiva (5% dei voti ), con premio di maggioranza che porti al 55% dei seggi il partito o la coalizione vincente che abbia superato una determinata soglia. Per quanto concerne i meccanismi di selezione fra i diversi candidati, si può pensare o a un sistema basato su un voto di preferenza e una seconda preferenza “di genere”, ovvero, in alternativa, a un sistema che affianchi collegi uninominali per la metà degli eletti e una lista di tre o quattro nomi per l'altra metà, con voto unico e con la garanzia del riequilibrio di genere. Secondo un'opinione manifestata da più componenti della Commissione, la soglia per guadagnare il premio di maggioranza dovrebbe aggirarsi attorno al 40% dei seggi. Secondo altri la soglia dovrebbe essere più elevata, sino ad arrivare al 50% dei seggi. Se al primo turno di votazione nessuna lista o coalizione di liste raggiunge la soglia per guadagnare il premio di maggioranza, si prevede un secondo turno di ballottaggio tra la prima e la seconda forza, attribuendo a quella vincente complessivamente il 55% dei seggi <sup>(1) (2)</sup>.

8. Nella scelta della soglia tra il 40% e il 50% dei seggi conquistati, occorre tenere conto degli effetti dell'una e dell'altra soluzione. La soglia più bassa ridurrebbe la possibilità di ricorrere al ballottaggio e, nel caso di coalizioni, aumenterebbe il peso specifico dei partiti minori; mentre la soglia più alta renderebbe più frequente il ricorso al ballottaggio. In ogni caso, al vincitore al primo turno che abbia raggiunto la soglia va attribuito il 55% dei seggi della Camera, a meno che non abbia superato tale livello già in sede di riparto proporzionale. Nella scelta occorrerebbe tener conto anche del rischio di accentuare eccessivamente la 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. Si propone quindi la soppressione della circoscrizione Estero, garantendo comunque l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante strumenti idonei ad assicurare la libertà e la segretezza del voto. Qualora il Senato fosse formato con elezione diretta, si potrebbe prevedere in tale assemblea una rappresentanza delle comunità degli italiani residenti all'estero.



- 
- (1) Riserva di Enzo Cheli e Valerio Onida: “non concordiamo sulla tesi secondo cui il sistema elettorale dovrebbe assicurare che vi sia sempre e comunque uno e un solo partito (o gruppo o lista) vincitore unico delle elezioni, così che la maggioranza debba sempre e senz’altro risultare dalle elezioni: in tal modo escludendo la possibilità di coalizioni post-elettorali fra partiti che concordino un programma comune di governo, e tanto più di “grandi coalizioni” fra partiti che competano fra loro alle elezioni quando nessuno di essi si assicuri la maggioranza da solo. Le coalizioni non devono servire solo a vincere le elezioni (per poi magari dividersi dopo il voto e durante la legislatura) ma devono formare se del caso la maggioranza sulla base di accordi programmatici e di governo. Perciò non concordiamo con la tesi per cui si dovrebbe necessariamente attribuire, nell’ambito di un sistema proporzionale, un premio di maggioranza tale da rendere sempre possibile al partito vincitore di governare da solo: anche se è possibile attribuire dei contenuti “premi di governabilità” per favorire la formazione di una maggioranza in Parlamento. In ogni caso non concordiamo sulla configurazione del secondo turno “di coalizione”, con ballottaggio fra le due forze più votate al primo turno, come uno scontro essenzialmente personale fra i *leaders* delle due forze: concezione che si adatta bene alla logica della forma di governo prospettata come terza ipotesi fra semi-presidenzialismo e parlamentarismo, ma non alla logica del parlamentarismo razionalizzato.”
- (2) Riserva di Mario Dogliani e Marco Olivetti: “la forma di governo parlamentare del primo ministro - verso la quale si orienta il favore di una parte consistente della Commissione (sia pure in subordine rispetto ad un’altra ipotesi, sia essa semipresidenziale o parlamentare razionalizzata) - risulta da due elementi: da un lato la previsione di alcuni meccanismi di rafforzamento della posizione formale del Primo Ministro all’interno del Governo e del Governo in Parlamento, oltre al superamento del bicameralismo perfetto. Dall’altro una legge elettorale ad efficacia bipolarizzante, la quale, dopo un primo turno caratterizzato dal riparto proporzionale dei seggi fra liste concorrenti, si basi sulla competizione fra le due forze politiche principali in un turno di ballottaggio. Nel secondo turno assumerà certamente, di fatto, grande importanza la figura dei *leaders*, ma non potrà trattarsi di una competizione strutturata, dal punto di vista normativo, come scelta formale fra due *leaders*: essa dovrà giuridicamente mantenere il carattere di competizione tra forze politiche”.

## CAPITOLO SESTO

### ISTITUTI DI PARTECIPAZIONE POPOLARE

1. Nessuna forma di governo democratica può funzionare adeguatamente se la partecipazione dei cittadini non è incentivata da un corretto collegamento tra la sfera della società civile e la sfera delle istituzioni politiche.

Questa connessione emerge con particolare evidenza negli scenari che si sono profilati nel corso della discussione della Commissione. In tale prospettiva, il rafforzamento del circuito Parlamento-Governo richiede il parallelo rafforzamento degli istituti della partecipazione. Si tratta di un approccio che ha caratterizzato sin dall'inizio la Costituzione repubblicana, segnalatasi per l'originalità della scelta di un referendum legislativo nazionale, sia pure solo abrogativo.

2. Proprio la natura meramente abrogativa del referendum, però, ha posto i problemi più delicati: essa ha infatti impedito lo sviluppo di strategie legislative elaborate dal corpo elettorale, limitato dalla necessità di operare con lo strumento della sola abrogazione. Per superare tale limite l'istituto del referendum abrogativo è stato conformato nel tempo diversamente dall'intento originario, come dimostrato dalle numerose richieste referendarie cosiddette "manipolative".

La storia dell'istituto, tuttavia, conferma l'esistenza di un'oggettiva esigenza di superarne i limiti iniziali, aprendo la strada a più intense forme di legislazione popolare, coerenti con il principio della rappresentanza politica.

3. Le esigenze sopra segnalate, condivise dalla Commissione unanime, sono state tradotte da alcuni componenti in una proposta concreta. Di specifico interesse, a loro avviso, è l'iniziativa popolare "indiretta" che potrebbe svolgersi nei limiti entro i quali è ammesso il referendum abrogativo e sempre che non incida né sulle spese né sulle entrate pubbliche.

Tale iniziativa popolare si potrebbe articolare come segue:

- a) un numero significativo di cittadini, ad esempio 250.000, deposita presso la Corte costituzionale un progetto di legge redatto in articoli;
- b) la Corte verifica la costituzionalità della proposta e il rispetto degli altri limiti sopraindicati;
- c) il Parlamento delibera definitivamente nelle forme previste dalle norme sul procedimento legislativo entro un termine ragionevole, ad esempio sei mesi;
- d) se il Parlamento si pronuncia favorevolmente il procedimento si conclude;
- e) se il Parlamento non si pronuncia definitivamente nei termini, respinge o approva con modifiche che incidono nella sostanza sui principi fondamentali del progetto, si procede alla votazione popolare – con i quorum previsti per il referendum abrogativo – secondo i seguenti principi:
  - in caso di rigetto o di inerzia il progetto originario è sottoposto al voto popolare;
  - in caso di approvazione con modifiche sostanziali sono sottoposti al voto popolare in alternativa il progetto originario e quello approvato in sede parlamentare;
- f) al voto popolare si procede, in entrambi i casi sopraindicati, ad iniziativa dei promotori sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000);

- g) sull'ammissibilità dell'iniziativa si pronuncia la Corte costituzionale che deve verificare la sussistenza dei relativi presupposti <sup>(1)</sup>.
4. L'introduzione dell'iniziativa popolare indiretta consente il mantenimento del referendum abrogativo nei confini originariamente assegnatigli. Il funzionamento concreto dell'istituto ha però dimostrato la necessità di alcuni perfezionamenti. In particolare si propone:
- a) che il *quorum* per la validità dei referendum abrogativi venga fissato in relazione al numero di votanti nelle elezioni per la Camera dei Deputati immediatamente precedenti la data dello svolgimento del referendum stesso;
  - b) che, dopo aver raccolto 100.000 firme, il quesito sia comunicato alla Corte costituzionale per il giudizio di ammissibilità;
5. Si propone inoltre di potenziare l'istituto della petizione, seguendo le regole del Parlamento Europeo e ricorrendo anche agli strumenti di comunicazione elettronica.
6. L'esigenza di partecipazione emerge anche in sede di attività amministrativa. Tra le misure proposte per la trasparenza dell'attività dei pubblici poteri è emersa quella volta a condizionare l'esercizio della potestà regolamentare e delle altre potestà normative secondarie – salvi i casi di motivata urgenza – alla pubblicazione del testo della proposta e all'assegnazione di un termine idoneo a consentire agli interessati di formulare le loro osservazioni.

---

(1) Riserva di Michele Ainis: "il procedimento dell'iniziativa popolare «indiretta» appare farraginoso, con un doppio grado di controllo della Corte costituzionale. Sarebbe viceversa più lineare, e più efficace, un sistema a tre livelli: 1) la proposta di legge avanzata da 50 mila elettori, secondo la disciplina già vigente; 2) l'iniziativa legislativa popolare «rafforzata», elevando a 500 mila il numero delle sottoscrizioni necessarie, ma ponendo l'obbligo alle Camere di deliberare entro 6 mesi (anche rigettando o modificando la proposta). Viceversa in caso d'inerzia l'iniziativa si trasforma in referendum propositivo, e viene dunque sottoposta al responso del corpo elettorale; 3) il referendum propositivo diretto, attivabile autonomamente quando le sottoscrizioni raggiungano la cifra di un milione. Per rafforzare la partecipazione popolare, sarebbero utili altresì: 1) l'obbligo di referendum confermativo per ogni legge di revisione costituzionale e per le leggi elettorali; 2) l'introduzione del *Recall*, permettendo la revoca anticipata dell'eletto, ma a tre condizioni: un limite temporale, un congruo numero di sottoscrittori, l'applicabilità dell'istituto alle sole cariche monocratiche".