*Il Ministro per le Riforme Costituzionali*

COMMISSIONE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

# RELAZIONE FINALE

**[ BOZZA NON CORRETTA
In corso il coordinamento formale ]**

ROMA, 17 SETTEMBRE 2013

***BOZZA NON CORRETTA***

***In corso il coordinamento formale***

**Relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri della Commissione per le Riforme Costituzionali**

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

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 la Commissione deve 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 Chiti, Pietro Ciarlo, Francesco Clementi, Francesco D'Onofrio, Giuseppe De Vergottini, Giuseppe Di Federico, Mario Dogliani, Giandomenico Falcon, Franco Frattini, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Stefano Mannoni, Cesare Mirabelli, Anna Moscarini, Ida Nicotra, Marco Olivetti, Valerio Onida, Angelo Panebianco, Giovanni Pitruzzella, Annamaria Poggi, Carmela Salazar, Guido Tabellini, Nadia Urbinati, Luciano Vandelli, Luciano Violante, Lorenza Violini e Nicolò Zanon. L'11 luglio 2013 Lorenza Carlassare si è dimessa. Successivamente, il 22 agosto, si è dimessa Nadia Urbinati.*

3. *Il decreto del PdCM ha istituito inoltre un Comitato incaricato della redazione delle proposte di riforma per ciascuno degli ambiti indicati, sulla base delle indicazioni formulate dalla Commissione. I componenti del Comitato partecipano alle riunioni della Commissione.*

4. *Il Comitato di redazione è composto da: Giuditta Brunelli, Anna Chimenti, Tommaso Edoardo Frosini, Vincenzo Lippolis, Nicola Lupo, Cesare Pinelli e Claudio Tucciarelli. Il Comitato è coordinato, su delega del Ministro, da Luciano Violante. Alle riunioni partecipa Luca Antonini, Capo del Dipartimento per le Riforme Istituzionali.*

5. *La Commissione per le Riforme costituzionali si è riunita nelle giornate del 12 giugno, 17 giugno e 24 giugno, 1° luglio, 8 luglio, 15 luglio e 22 luglio, 15, 16, 17 settembre 2013, per un totale di 110 ore di seduta. Il Comitato di redazione si è riunito negli stessi giorni della Commissione al termine dei lavori e nel giorno successivo.*

6. *Nelle prime due riunioni sono stati affrontati i temi del bicameralismo, nella terza e nella quarta riunione la riforma del Titolo V, nella quinta, nella sesta e nella settima la forma di governo e la riforma del sistema elettorale. Ogni riunione è stata istruita sulla base di una accurata documentazione fornita dagli Uffici del Ministro per le Riforme Costituzionali.*

7. *La Commissione ha quindi 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 del parallelo Gruppo di lavoro sui temi economico-sociali ed europei si può trarre una chiara indicazione circa il rilievo decisivo dell'Unione europea, nel delineare i livelli di sviluppo e di benessere dell'Italia e gli indirizzi dell'azione dei pubblici poteri. L'appartenenza all'Unione europea lancia nuove sfide al sistema istituzionale italiano, richiedendone un adeguamento rispetto 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, sono già ora la cornice obbligata entro cui si colloca la politica economica e sociale di tutti i paesi membri dell'Unione e dell'area dell'euro. Ora il sistema istituzionale italiano deve 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 talora con possibili varianti e alternative che vengono a loro volta riportate. Su altri temi, invece, si sono delineate ipotesi nettamente alternative. Di esse, con le relative motivazioni, come pure delle ipotesi di possibile mediazione da alcuni ipotizzata, la Relazione dà conto distintamente, prospettando ove possibile soluzioni ulteriori.*

12. *In ogni caso, la molteplicità delle sensibilità culturali e istituzionali presenti nella Commissione rende opportuno che alla relazione siano allegati documenti integrativi.*

13. *La bozza della Relazione finale è articolata in sei capitoli: 1) Bicameralismo; 2) Procedimento legislativo; 3) Titolo V; 4) Forma di governo; 5) Sistema elettorale; 6) Istituti di partecipazione popolare. Sono inoltre allegati alla relazione i verbali delle riunioni e i documenti che uno o più dei componenti hanno chiesto di allegare.*

## 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 e la debolezza delle istituzioni politiche.

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 più fragile rispetto ad altri Paesi, anche della stessa Unione europea, a causa dell'accumulo di problemi lasciati irrisolti negli anni; e poi ha manifestato forti difficoltà a uscirne per l'incapacità di adottare le riforme necessarie. Il sistema politico-istituzionale non sembra in grado di esprimere nel tempo lungo 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 di lungo periodo. Le riforme istituzionali dovrebbero servire anche a favorire il passaggio a partiti rafforzati e rigenerati, 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 che, in estrema sintesi, possono essere ricondotte a due linee fondamentali, che sostanzialmente si fondano su due diversi auspici.

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

La seconda linea invece presuppone che i problemi possano risolversi innanzi tutto con la creazione di istituzioni ad 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 incontrarsi in alcuni punti significativi.

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 collaborazione e una minore conflittualità.
4. La riforma del sistema di governo, che viene prospettata in tre possibili diverse opzioni: a) la razionalizzazione della forma di governo parlamentare; b) il semipresidenzialismo sul modello francese; c) una forma di governo che cerca di farsi carico delle esigenze sottese alle prime due soluzioni, che conduca al governo parlamentare del Primo Ministro.

## CAPITOLO PRIMO

## Superamento del Bicameralismo paritario

### Bicameralismo differenziato

1. La Commissione si è innanzitutto pronunciata, con un'opinione unanime, in favore del superamento del bicameralismo paritario. E' 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 di fondo: a) la necessità di garantire al governo nazionale, certezza di disporre di una maggioranza politica, 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;

2. Il Parlamento continuerebbe a comporsi di 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 delle funzioni di controllo.

### Monocameralismo

3. Un'altra opinione, che ha raccolto consensi in Commissione, si è espressa per il monocameralismo unificando le due Camere che godono di pari dignità costituzionale. Questa opzione garantirebbe una maggiore semplificazione del sistema istituzionale e quindi una migliore stabilizzazione delle forma di governo. Il monocameralismo avrebbe, inoltre, 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 del Senato e della Camera**

4. La Commissione si è soffermata in primo luogo sull'alternativa tra elezione diretta ed elezione indiretta, 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 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 della storia italiana;
   d) se dovessero far parte del Senato anche i rappresentati dei Comuni, occorre decidere le modalità della loro elezione.

5. Per il superamento del bicameralismo paritario sono state prospettate tre ipotesi: la prima, prevalente, orientata all'elezione indiretta dei Senatori; la seconda, sostenuta da un congruo numero di componenti, fondata sulla elezione diretta in concomitanza con l'elezione dei Consigli Regionali; la terza, accolta con interesse da alcuni componenti, basata sulla unificazione delle due Camere in una prospettiva monocamerale.
   Occorre sottolineare che la scelta del tipo di composizione del Senato risulta inscindibilmente connessa con le opzioni relative all'assetto delle competenze tra Stato e Autonomie. Ogni eventuale ridimensionamento delle garanzie e degli spazi di autonomia richiede un riequilibrio tramite una valorizzazione dei circuiti e degli elementi di partecipazione e di coinvolgimento delle istituzioni territoriali nell'ambito delle sedi di assunzione delle decisioni statali. 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 alle Camere e, particolarmente, la composizione del Senato sono determinanti al fine di definire un sistema retto non da logiche e dinamiche competitive, ma su solide basi cooperative: fondato 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 regolamenta 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. I sostenitori della tesi della elezione

indiretta, é prevalente l'opinione che i senatori vengano 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 ritenere che 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.

6. 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, si costruirebbe un sistema di rappresentanza dei territori, che permetterebbe di aggirare la discussione - tradizionale, ma ormai obsoleta - della scelta tra l'elezione da parte delle Regioni o dei Comuni, con tutti i bizantinismi che ne derivano. Il vantaggio sarebbe quello di avere soggetti legati al territorio in maniera più forte di eletti in secondo o terzo grado, responsabilizzati di fronte ai cittadini, probabilmente di livello qualitativo migliore e non necessariamente appartenenti ad un circuito partitico. Senatori eletti direttamente diventerebbero da un lato interlocutori della Camera politica, dall'altro interlocutori dei vertici regionali, che, hanno bisogno di interlocutori forti anche essi rappresentativi dei territori. Questa tesi 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 si scioglie il Consiglio regionale. Il Senato, pertanto, si costituirebbe come organo permanente, mentre i suoi componenti decadrebbero ad ogni scioglimento del Consiglio regionale 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 lezione 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.

7. Indipendentemente dalla soluzione accolta, é 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.

8. Il numero dei componenti della Camera dei Deputati è stabilito in Costituzione. Nel dibattito pubblico si è connesso il tema della riduzione del numero dei parlamentari 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 è connesso alla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza, rispetto al quadro che avevano i costituenti, e alla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee, anche in relazione ai nuovi compiti che ai parlamenti nazionali nella Unione Europea attribuisce il Trattato di Lisbona. 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[1] 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 e l'Italia di 301.338 kmq.

9. Il numero dei Senatori, proprio per la specificità della loro rappresentanza, va stabilito regione per regione, in proporzione al numero degli abitanti. Potrebbe perciò essere preso in considerazione, con gli opportuni adattamenti, il 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.

10. 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).

11. 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. In ogni caso dovrebbero essere escluse, dalle cause di scioglimento automatico del Consiglio Regionale, la morte e l'impedimento permanente del Presidente della Giunta.

12. Secondo una 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. Restano confermate le altre attuali funzioni del Parlamento in seduta comune.

---

[1] Se si intendesse applicare all'Italia lo stesso rapporto tra numero dei componenti della Camera bassa e popolazione di Francia, Germania e Spagna, si avrebbero i seguenti risultati:

- **527** deputati se si adottasse il rapporto deputati/pop. della Francia;
- **452**deputati se si adottasse il rapporto deputati/pop. della Germania;
- **451** deputati se si adottasse il rapporto deputati/pop. della Spagna.

## 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 sulla 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 quanto di quella che rappresenta le Autonomie e i territori. Resterebbe in vigore quindi la procedura attualmente prevista dall'articolo 138 della Costituzione. Occorre valutare la possibilità di richiedere il *referendum* confermativo per tutte le leggi di revisione, indipendentemente dalla maggioranza che le approva.

4. E' stato inoltre proposto di introdurre la categoria delle leggi organiche, che si interporrebbero tra la Costituzione (e le leggi costituzionali) e le leggi ordinarie che non possono abrogarle o modificarle. 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. Vi sarebbe in definitiva una riserva di legge organica. Apposite norme transitorie costituzionali potranno 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. 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 loro rapporti con lo Stato che non coinvolgano il rapporto 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; delle leggi di delegazione europea e delle leggi europee (art. 29 L. 234/2012). Per questo tipo di norme nulla cambia rispetto al procedimento legislativo attuale.

6. Le leggi bicamerali non sarebbero sotto ordinate 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 costituzionali, di revisione costituzionale e bicamerali 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.

9. Il Senato può richiamare tutti i disegni di legge ordinaria e di legge organica approvati dalla Camera ( se per le leggi organiche è scartata l'ipotesi del procedimento bicamerale ); ove non richiamato o non modificato nei termini, il disegno di legge è definitivamente approvato. La procedura 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, appartenente 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 sulle modifiche apportate dal Senato.
f. La scadenza del termine comporta la decadenza dal potere di richiamo e dal potere di intervento.

10. **In sintesi**:

    i. per le leggi costituzionali, le leggi di revisione costituzionale, le leggi bicamerali, ed eventualmente per le leggi organiche, nulla muta rispetto ad oggi ;

    ii. per le leggi ordinarie (ed eventualmente per le leggi organiche) l'iniziativa legislativa e il voto finale spettano sempre alla Camera; il potere di richiamo è esercitato nel rispetto delle condizioni indicate dalla Costituzione.

    L'iniziativa legislativa compete a ciascun parlamentare per le materie per le quali la camera di appartenenza ha il potere del voto finale. Il Senato può deliberare di presentare alla Camera progetti di legge per i quali è prevista la prevalenza della stessa Camera dei deputati. Quando l'iniziativa è sostenuta dai tre quinti dei senatori, la Camera deve esprimere il voto finale entro 120 giorni.

11. 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. E' nota la degenerazione che, proprio per sopperire all'assenza di una procedura del genere, ha subito il procedimento legislativo per effetto dell'intreccio decreto legge-maxiemendamento-questione di fiducia.

12. 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 che la Camera approvi la sua proposta diretta ad iscrivere un disegno di legge con priorità all'ordine del giorno della Camera e ad ottenerne 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 degli 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.

13. In sintesi, la Camera dei Deputati procederebbe al voto a data fissa per un numero limitato di provvedimenti ritenuti prioritari dal Consiglio dai Ministri secondo la seguente disciplina:
    - il procedimento legislativo comincia dalla Camera, visto che l'istituto prevede la possibilità che il governo presenti un proprio testo e chieda alla propria maggioranza di sostenere la richiesta di procedura speciale;
    - la Camera dei Deputati delibera sulla richiesta del Presidente del Consiglio entro tre giorni dalla sua presentazione;
    - la data richiesta deve in ogni caso garantire un'adeguata istruttoria parlamentare;
    - se la Camera approva, il Presidente contingenta i tempi affinché il voto finale avvenga entro il termine, tenuto conto anche dell'eventuale richiamo da parte del Senato e del voto successivo della Camera;
    - i tempi per il richiamo e la deliberazione del Senato sono ridotti alla metà;
    - scaduto inutilmente il termine, il Presidente del Consiglio dei Ministri può chiedere che la Camera deliberi (con unico voto) sulla proposta di legge presentata dal Governo, suddivisa in articoli, eventualmente con le modifiche approvate nel frattempo dalla Camera (se condivise dal Governo).

14. La Commissione, anche per compensare 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 addivenisse a considerare la legge organica parametro di costituzionalità delle leggi ordinarie, 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. E' 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.

15. Ad avviso della Commissione occorre migliorare la qualità della nostra legislazione il cui livello inadeguato si riverbera 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.

16. Si ritiene opportuno segnalare una proposta della Commissione Bicamerale della XIII Legislatura, secondo la quale la legge avrebbe stabilito 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.

17. Tra i compiti dei due rami del Parlamento, 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 obbiettivi. 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 obbiettivi 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 obbiettivi. Per *"politiche pubbliche*" si intende il complesso delle azioni concrete messe in atto o coordinate dai poteri pubblici in relazione a problemi inerenti all'intera comunità nazionale.

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

18. 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 assorbiti 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.

19. 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 può esercitare il potere di richiamo. L'iniziativa legislativa spetterebbe a ciascun Deputato e, per le leggi bicamerali, anche a ciascun Senatore.

20. In un sistema nel quale il rapp*orto fiduciario è a*ttribuito 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 maggiori poteri di controllo che non coinvolgano il rapporto fiduciario. I meccanismi di coesione politica sottesi al patto di maggioranza, possono, infatti, rendere i poteri di controllo della Camera meno incisivi e meno garantisti. 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 . 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.

21. 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.

# Capitolo Terzo

## Titolo V

### Premessa

Il tema dei rapporti Stato-Regioni e delle conseguenti modifiche del Titolo V è uno dei più complicati posti all'attenzione della Commissione: alla difficoltà di individuare soluzioni unitarie si sommano, infatti, i problemi derivanti dalla lettura delle direzioni che sta assumendo l'ordinamento e profili di grande tecnicità che derivano dalle inevitabili complicazioni legate alla molteplicità dei livelli di governo. Una chiave interpretativa per orientarsi in questa particolare vicenda va ritrovata 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 incentrava 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 l'Unione Europea. Ciò costringe l'Italia, così come è avvenuto in quasi tutti gli altri Stati europei con un ordinamento federale o regionale, a ripensare il funzionamento complessivo dell'ordinamento. In proposito, sono emerse - pur nella condivisione dei limiti del testo del Titolo V, come approvato nel 2001- 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 fondamentalmente rispettati, nonché ulteriormente sviluppati.

I problemi principali posti dall'attuazione del Titolo V sono stati 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.

Alcuni di tali problemi sono derivati 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, oltreché nell'esercizio, delle attribuzioni degli enti che compongono la Repubblica.

### Riparto delle competenze legislative

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

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". E' da valutare, inoltre, l'opportunità di trasferire alla competenza esclusiva statale altre 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 spesso ha favorito un incremento del contenzioso costituzionale.

3. La necessità di alcune correzioni è peraltro apparsa opportuna anche all'interno della stessa competenza esclusiva statale, in relazione all'esigenza di riformulare quelle materie trasversali (come "coordinamento della finanza pubblica", "tutela della concorrenza", "ordinamento civile") che hanno dato luogo a forti invasioni della 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, la realizzazione di programmi di interesse nazionali 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 meramente 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'esigenza 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. Per alcuni, in questo caso, per evitare 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 stese. Secondo alcuni con questa previsione soddisferebbe l'esigenza di differenziazione che aveva ispirato la formulazione a suo tempo introdotta con l'articolo 116, III comma, Cost., che verrebbe conseguentemente soppresso.

**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 al riparto delle funzioni amministrative è emersa, da un lato, l'inattuazione dell'art.118, I comma 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 I 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, sulla base di 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 princìpi 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. E' 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 inopportuno.

**Autonomia finanziaria**

10. E' stato posto il problema della migliore regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni. Da questo punto di vista è stata largamente condivisa l'ipotesi di specificare che costi e fabbisogni *standard* costituiscono il criterio in base alla quale tutte le Regioni, 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. E' stato inoltre ritenuto opportuno prevedere, come avviene nella generalità dei sistemi federali, che i trasferimenti vincolati di cui al V 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 propone perciò 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 proprio territorio. Inoltre, non sono mancate proposte tendenti all'accorpamento delle regioni di minori dimensioni, razionalizzando organicamente gli assetti territoriali di tutti i livelli di autonomia.

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, disciplina dell'autonomia finanziaria.

13. Per i piccoli Comuni, la scelta recentemente operata a favore dell'esercizio obbligatoriamente associato (di tutte le funzioni per i Comuni fino a 1.000 abitanti, e delle funzioni fondamentali

fino a 5.000, o 3.000 nelle zone montane) ha segnato un positivo avanzamento verso l'affermazione di un imprescindibile criterio di adeguatezza. Tuttavia, considerate le complessità e 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 es. nel numero dei componenti degli organi e nelle relative indennità), che vincolino tutte le Regioni, anche ad autonomia differenziata, nonché i termini generale 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. E' opportuno quindi precisare, nell'attuale testo dell'art. 120, comma 2, Cost., che la legge statale destinata a disciplinare le procedure del potere sostitutivo individui i commissari in questione fra personalità che non ricoprano già incarichi nello stesso ente territoriale.

# Capitolo IV

## Forma di Governo

1. La Commissione ha discusso a fondo della forma di governo partendo da alcuni presupposti comuni:

   a) l'integrazione europea e le sfide internazionali richiedono che il nostro Paese, tenuto a misurarsi con competitori dotati di più salde strutture politiche, accentui le sue prestazioni in termini di efficienza, capacità decisionale e tempestività; le inefficienze della forma di governo di uno Stato membro dell'Unione Europea come l'Italia si riverberano sul buon funzionamento dell'intera Unione;

   b) la crisi dei partiti politici, (che in Italia ha assunto caratteristiche assai più radicali che in altri paesi europei) si manifesta sia nella prevalenza sistematica delle ragioni di conflitto su quelle di unità, sia nella difficoltà di orientare l'opinione pubblica, sia nella tendenza a concentrare il proprio ruolo nella ricerca in modo esclusivo 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 (concorrere "a determinare la politica nazionale") e si riverbera sulle attribuzioni del Parlamento e del Governo pregiudicandone il corretto funzionamento;

   b)

   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, 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 fiducie;

   e) queste distorsioni hanno inciso negativamente sul ruolo costituzionale del Parlamento e sulla sua stessa funzionalità, producendo mostri legislativi come 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;

f) 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;

g) 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;

h) 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 ad 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 dare la preferenza sul 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 di quella presidenziale, i rischi di coabitazione sarebbero fortemente ridotti, anche se non del tutto eliminati: tuttavia, nel caso in cui l'elezione parlamentare desse un risultato diverso da quello presidenziale, il sistema funzionerebbe secondo la logica parlamentare e la maggioranza parlamentare sarebbe costretta alla compattezza per poter resistere alla forza di cui comunque il Capo dello Stato è dotato.

Un diverso punto di vista è stato espresso da chi ritiene che in Francia le riforme costituzionali degli anni 2000, con la sostanziale contestualità di elezioni presidenziali e parlamentari, abbiano generato una eccessiva concentrazione di potere e, quindi, una forma di governo che non assicura un adeguato bilanciamento. Secondo questa prospettiva, l'indipendenza tra Presidente eletto e Parlamento nonché l'eventualità della "coabitazione" sarebbero da considerare come il principale pregio della forma di governo semipresidenziale.

Questa forma di governo non supera certamente tutti i problemi provenienti dai rischi plebiscitari e dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato; ma occorre 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 affatto dalla forma di governo ma dalla debolezza del "comando" politico e dal moltiplicarsi delle sedi di resistenza e di influenza degli interessi particolari o corporativi (su questo terreno appaiono decisivi processi di effettiva riforma dell'amministrazione). Il governo parlamentare avrebbe il pregio di assicurare l'omogeneità di indirizzo generale fra Esecutivo e Legislativo nell'ambito di un sistema equilibrato e flessibile, capace di funzionare in presenza di contesti politici diversi e di adattarsi alle circostanze senza esasperare i motivi di tensione. Il presupposto di fondo è che, attraverso le elezioni, viene formato un Parlamento nel quale si esprime una maggioranza corrispondente all'opinione prevalente nell'elettorato, che a sua volta esprime un Governo sulla base di indirizzi programmatici coerenti ed espliciti. Da questo punto di vista è importante che il sistema elettorale per la Camera contemperi le istanze di rappresentatività con l'esigenza di facilitare convergenze ed evitare l'eccesso di frammentazione partitica. Gli eventuali mutamenti di governo durante la legislatura rispondono al costituirsi di nuovi indirizzi della 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 col 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 dei Deputati del compito di dare e revocare la fiducia al Governo, con il vincolo della mozione di sfiducia costruttiva, approvata a maggioranza assoluta; rafforzamento del vincolo fiduciario col Parlamento, attribuendo esplicitamente al Governo idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo che gli garantiscano tempi certi per le deliberazioni parlamentari rilevanti ai fini dell'attuazione del programma; rafforzamento della posizione di primazia rivestita dal Presidente del Consiglio nell'ambito del Governo; disciplina dello scioglimento della Camera secondo linee di chiarezza e responsabilità.

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

4. Alla luce di queste considerazioni, nel corso della discussione in Commissione è emersa una proposta, "forma di governo parlamentare del Primo Ministro", accompagnata da una coerente legge elettorale (v. cap. V), sulla quale sono confluiti componenti che avevano sostenuto l'una o l'altra ipotesi. Si tratta di una forma di governo ed 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 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 nomini 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 candiderebbe alla carica di Primo Ministro;

b) il Primo Ministro nominato dal Presidente della Repubblica esponga alla Camera il proprio programma chiedendone l'approvazione con voto per appello nominale;
c) il Primo Ministro proponga al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei Ministri;
d) il Primo Ministro possa chiedere, come già ricordato, il voto a data fissa dei disegni di legge del governo;
e) il Primo Ministro possa 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 Presidente del Consiglio 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 prevedere meccanismi di più intensa razionalizzazione prevedendo che il Primo Ministro possa chiedere e ottenere lo scioglimento della Camera e che la richiesta precluda la presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva. Altri componenti invece ritengono che sia preferibile attribuire alla Camera il potere di paralizzare la richiesta di scioglimento attraverso la l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva;

g) una procedura analoga dovrebbe essere seguita quando il PdCM pone la questione di fiducia su un determinato provvedimento e non la ottiene.

5. Da quanti non condividono il modello semipresidenziale si è 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.) che sono tutte condizioni essenziali per la 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 certamente di vincoli 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 prodotto 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: infatti anche le coalizioni che hanno rinunciato a indicare sulla scheda il nome del loro candidato alla presidenza del Consiglio sono solite indicare con chiarezza quel nome agli elettori e ai mezzi di comunicazione. D'altra parte, le più recenti sfide elettorali hanno coinvolto direttamente e senza infingimenti i due 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 ad 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. Ha assunto maggiore risalto la personalità dei candidati. Il rischio di un eccesso di personalizzazione della politica e di curvature autoritarie non si corre quando i candidati sono sostenuti da forze politiche organizzate che hanno 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 obbiettivi può rivelarsi decisivo un nuovo costume politico, piuttosto che specifiche misure normative.

7. La crisi in atto è determinata in gran parte dalle disfunzioni della 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 *lobby*, 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 peri quali la Commissione non ha competenza a intervenire, ma che rivestono una 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. Il Presidente della Repubblica sarebbe eletto dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei due terzi nelle prime due votazioni e con 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 p 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. Per tali ragioni si è prevalentemente concentrata 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**.** Qualora si accettasse l'impostazione della Commissione, dovrebbero essere unificati tra Camera e Senato i requisiti per l'elettorato attivo e passivo. Gli interventi hanno sottolineato le relazioni che intercorrono tra forma di governo e sistema elettorale.

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:

    c) 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 ed i cittadini che li hanno eletti.
    d) Il collegio plurinominale di dimensioni ridotte nel quale venga eletto un numero ristretto di Deputati.
    e) La circoscrizione, nel senso proprio della legge elettorale in vigore sino al 1994.
    f) Il sistema proporzionale fondato su circoscrizioni ampie e voto di preferenza.

3. In ogni caso, nel considerare la dimensione dei collegi o delle circoscrizioni occorrerebbe tener conto non solo della dimensione demografica, ma anche di quella geografica. E' 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; inoltre, il mancato recupero dei resti produce, in via di fatto, una elevata clausola di sbarramento. Anche una legge come la Mattarella, privata del cosiddetto scorporo, potrebbe ridurre la frammentazione. Si è constatato, però, 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 si é 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 di governo, pur essendo consapevoli del fatto che nessun sistema tra quelli vigenti garantisce una certezza assoluta della formazione di una maggioranza di governo nelle urne. Peraltro, se 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 presenti, oggi, 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 avuto conseguenze gravi proprio sui due piani della fiducia dei cittadini nei confronti dei parlamentari e della responsabilità di questi ultimi nei confronti dei primi. E'

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.

6. I sostenitori del semipresidenzialismo hanno individuato nel sistema elettorale a doppio turno di collegio, con un filtro severo per la selezione delle liste ammesse al secondo turno, quello 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.

7. I sostenitori del sistema parlamentare razionalizzato, come anche coloro che accederebbero a questa soluzione pur essendo favorevoli in prima istanza a un sistema semipresidenziale, ritengono in buona sostanza, sulla scorta di quanto sostenuto nel documento presentato al Presidente Napolitano dal gruppo da lui costituito, che sono diversi i sistemi elettorali compatibili con quella proposta, 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.

8. 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%), 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 una 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%. 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 il premio del 55% dei seggi.

9. 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 superato la soglia va attribuito il 55% dei seggi della Camera, a meno che non l'abbia già superato. ella 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. Innanzitutto la Commissione ritiene che la soglia vada fissata in relazione al numero dei seggi conquistati  Sono state quindi prospettate due ipotesi, o fissare la soglia per il premio di maggioranza al 45% dei seggi, oppure al 50%

10. Ai fini del raggiungimento della soglia utile per conseguire il premio di maggioranza non dovrebbero essere computati i voti presi dalle forze facenti parte della coalizione che non abbiano superato il 5%. Infatti, se si governa in forza dei seggi ottenuti, sarebbe coerente considerare come voti utili solo quelli che hanno conquistato seggi; occorrerebbe inoltre disincentivare la formazione di coalizioni fortemente eterogenee, utili per vincere ma inadatte a governare

11. 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 ad una unica proposta politica e ad una sola candidatura. Dovrebbe peraltro essere previsto che le coalizioni non si modifichino tra primo e secondo turno.

12. Alcuni componenti della Commissione hanno proposto di abolire del tutto la soglia per ottenere il premio di maggioranza; secondo questa opinione si andrebbe al ballottaggio tra le due forze più votate quando nessuno abbia conquistato al primo turno la maggioranza assoluta dei seggi.

13. 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.

14. 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.

## Capitolo VI

### Istituti di partecipazione popolare

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

   Questa connessione emerge con particolare evidenza negli scenari che si sono prospettati 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 profilo che ha caratterizzato sin dall'inizio la Costituzione repubblicana, che si è segnalata 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 perché ha 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 referendario cosiddette "manipolative".

   Proprio la storia dell'istituto tuttavia conferma l'esistenza di una 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 che non incida, inoltre, né sulle spese nè sulle entrate pubbliche; tale iniziativa popolare si potrebbe articolare in questo modo:
   a) un numero significativo di cittadini, ad esempio 150.000, 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.

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*;

    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 di 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 alla assegnazione di un termine idoneo a consentire agli interessati di formulare le loro osservazioni.