Il Ministro per le Riforme Costituzionali

COMMISSIONE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

APPROFONDIMENTI

SOMMARIO

LA REVISIONE DELL'ASSETTO BICAMERALE DEL PARLAMENTO 5

Beniamino Caravita di Toritto 6

Lorenza Carlassare 8

Elisabetta Catelani 9

Ginevra Cerrina Feroni 13

Pietro Ciarlo – Giovanni Pitruzzella 16

Giuseppe De Vergottini 18

Giandomenico Falcon 20

Massimo Luciani 22

Anna Moscarini 25

Ida Nicotra 26

Valerio Onida 31

Annamaria Poggi 35

Guido Tabellini 38

Nadia Urbinati 40

Lorenza Violini 42

Lorenza Violini 50

LA REVISIONE DELLA FORMA DI STATO 56

Augusto Barbera 57

Beniamino Caravita di Toritto 65

Ginevra Cerrina Feroni 70

Giuseppe de Vergottini 76

LA REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO 78

Giuditta Brunelli 79

Giuditta Brunelli 81

Beniamino Caravita di Toritto 85

Elisabetta Catelani 89

Ginevra Cerrina Feroni 93

Enzo Cheli 95

Giuseppe Di Federico 98

Mario Dogliani 100

Massimo Luciani 103

Stefano Mannoni 107
Anna Moscarini 109
Marco Olivetti 112
Valerio Onida 116
Angelo Panebianco 121
Anna Maria Poggi 125
Guido Tabellini 128
Lorenza Violini 130
Lorenza Violini 134
Beniamino Caravita di Toritto - Pietro Ciarlo-Ginevra Cerrina Feroni - Giuseppe De Vergottini- Giuseppe Di Federico - Franco Frattini - Stefano Mannoni- Ida Nicotra -Angelo Panebianco - Anna Maria Poggi-Guido Tabellini - Lorenza Violini- Nicolò Zanon 138

LA REVISIONE DELLA NORMATIVA ELETTORALE 142
Ginevra Cerrina Feroni 143
Francesco D'Onofrio 147
Marco Olivetti 149
Valerio Onida 151
Anna Maria Poggi 152
Guido Tabellini 155

APPROFONDIMENTI VARI 159
Mario Pilade Chiti 160
Giuseppe De Vergottini 162
Giuseppe Di Federico 166
Giandomenico Falcon 169

LA REVISIONE DELL'ASSETTO BICAMERALE DEL PARLAMENTO

Beniamino Caravita di Toritto

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

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

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

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

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

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

Il tema della composizione è il più delicato, anche in ragione delle sue immediate ricadute politiche: è evidente infatti che l'elezione di secondo grado è il meccanismo sicuramente accolto peggio dagli attuali senatori. Si tratta di bilanciare i rischi: l'elezione di secondo grado da parte delle istituzioni locali garantisce maggiore rappresentatività da parte della seconda camera degli interessi territoriali, ma rischia di depotenziare fortemente il suo ruolo, anche sotto il profilo della qualità della rappresentanza. D'altra parte, se veramente si vuol far funzionare il Senato, è difficile pensare che possano partecipare direttamente i Presidenti delle Regioni e i Sindaci delle grandi città, in ragione della sostanziale inconciliabilità dei due impegni. Occorrerebbe prevedere la figura dei delegati, il che inciderebbe sulla collocazione del Senato, oltre a rendere difficile la definizione dello status sia del senatore che del delegato. Non pare comunque condivisibile la tesi che ricollega necessariamente elezione diretta e mantenimento del Senato nel circuito della fiducia: una Camera eletta anche con meccanismi diretti (che comunque possono essere organizzati in modo peculiare e diversi da quelli della camera "politica") sarà sicuramente più autorevole, ma non necessariamente deve partecipare al circuito della fiducia. Il tema è comunque se vogliamo la rappresentanza in centro degli enti regionali (e locali) ovvero la rappresentanza dei territori, non necessariamente come rappresentanza degli enti.

Tengo per ferme che la rappresentanza dei territori va ponderata secondo il modello *Bundesrat* e non secondo il modello *Ständerat* o Senato americano. Provo a ragionare sui numeri, che potrebbero essere: 2 senatori sotto i 500.000 (Val d'Aosta e Molise); 3 tra 500.000 e 1 milione (Basilicata, Umbria, Trento e Bolzano); 4 tra uno e due milioni (Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzi, Friuli-Venezia Giulia); 5 tra due e tre (Calabria); 6 tra tre e quattro (Toscana); 7 fra quattro e cinque (Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia); 8 tra cinque e sei (Campania, Lazio, Sicilia); 10 oltre i nove (Lombardia). Per un totale di 109, cifra che appare ampiamente accettabile (anche se ad essa si dovessero aggiungere i senatori a vita e quelli della circoscrizione estero).

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

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

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

La partecipazione ad attività di scelta di organi (Presidente della Repubblica, se eletto dal Parlamento; Corte Costituzionale; CSM e altri organi di autogoverno) andrà modulata rispetto alla forma di governo concretamente adottata e, di nuovo, al criterio di composizione. Occorrerà ragionare anche del CNEL (quale è la seduta?)

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

Lorenza Carlassare

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

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

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

Hans Kelsen (*Teoria generale del diritto*, Milano 1952, 288-289) riferendo la stessa distinzione fra "monarchia", "aristocrazia" e "democrazia" all'organo della legislazione, preferiva ridurre la contrapposizione a due soli tipi di costituzioni, 'autocrazia' e 'democrazia', assumendo a criterio della classificazione proprio il modo in cui l'ordinamento giuridico viene creato. La base è il concetto di "libertà politica", già espresso nel 1324 Marsilio da Padova nel *Defensor Pacis* (MARSILIO DA PADOVA, *Il Difensore della pace*, Venezia ,Marsilio ed., 1991, 119 ss., 217-218): soltanto il corpo di tutti i cittadini (*civium universitas*) ha l'autorità di fare le leggi. Poiché "*civitas est communitas liberorum*", ogni cittadino dev'essere libero e non sopportare il dispotismo altrui come succederebbe se uno o pochi facessero le leggi "*auctoritate propria supra civium universitatem*". Affidando ai "pochi" la funzione legislativa, questi potrebbero guardare più al vantaggio privato che al vantaggio comune; sarebbe "aperta la strada all'oligarchia" (o alla tirannia). Si tratta, del resto, di un concetto di sempre: "*Lex est, quod populus iubet atque constituit*" scrivevano i giuristi di Roma.

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

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

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

Elisabetta Catelani

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

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

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

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

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

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

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

b) l'elezione indiretta è la soluzione in astratto preferibile, in quanto meglio giustificherebbe la sottrazione al Senato del potere di sfiducia e accentuerebbe invece il suo ruolo di organo di tutela degli interessi regionali (con un'effettiva e sicuramente migliore realizzazione di quanto già previsto in via preparatoria nell'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 a completamento della riforma del Titolo V della Cost. e mai attuato), che tuttavia rischia di non essere accettata dallo stesso organo che deve approvare poi la riforma costituzionale. Tale soluzione poi deve, a sua volta essere articolata in varie ipotesi, per quanto riguarda la sua composizione: b.1) potrebbe essere formata da Presidenti delle regioni e rappresentanti regionali che possono o meno essere rappresentanti solo della maggioranza ovvero anche delle minoranze (nominati dal Consiglio). Se si prevede una rappresentanza anche delle minoranze regionali, escluderei invece il sistema tedesco del voto unitario per tutta la delegazione regionale. Possiamo prendere molto dall'esperienza tedesca, ma quelle che sono le caratteristiche più forti di uno Stato federale, non possono essere trasportate in uno Stato che, come tutti hanno concordato, è, e probabilmente rimarrà, Stato regionale. Obbligare i rappresentanti della minoranza a votare in blocco con la maggioranza (anche se sono spesso in gioco solo interessi locali), appare essere una forzatura sia rispetto alla nostra storia costituzionale, sia ai caratteri tipici della democrazia. Quindi ritengo che sia preferibile lasciare la libertà di voto a ciascun Senatore nominato e comunque se si volesse introdurre il sistema tedesco, sarebbe preferibile escludere una rappresentanza delle minoranze. Tale principio della libertà di ciascun senatore di votare *uti singuli* ancor più si giustifica se oltre alla rappresentanza regionale si prevede anche la rappresentanza degli enti locali. Gli interessi dei Comuni non si possono identificare con quelli della Regione.

b.2) Rappresentanti regionali e rappresentanti degli enti locali. Il ruolo che sempre i Comuni hanno svolto in Italia fin dall'anno 1000 non consente, nel momento in cui si crea una Camera deputata a rappresentare le diversità territoriali presenti nello Stato, di non prevedere anche una rappresentanza delle comunità locali. Se si escludono le città metropolitane come ente rappresentativo, in alternativa e, meglio, si può pensare ad una nomina dei sindaci dei maggiori Comuni o ancora e, meglio, una nomina da parte dei CAL.

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

Funzioni: è necessario distinguere ed ovviamente ridurre significativamente le leggi bicamerali, che devono principalmente riguardare le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali, ossia, come già precisato meglio nella nota inviata dal prof. Onida (le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera p); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma). Per il caso di dissensi fra le due Camere si possono prevedere anziché meccanismi di conciliazione preferibile che in caso di contrasto l'ultima decisione sia presa dalla Camera a maggioranza assoluta. In ogni caso l'ultima parola deve essere attribuita alla Camera dei Deputati.

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

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

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

E qui il criterio ipotizzato nel contributo inviato dal Prof. Caravita può costituire la base di partenza anche se, a mio avviso, può essere rivisto al fine di mantenere il rapporto senatori/cittadini simile rispetto a quello attuale. In particolare è necessario che anche il Senato sia rappresentativo delle caratteristiche e del peso del territorio e dei cittadini, in quanto, escludendo l'esistenza nel nostro ordinamento di un Senato federale classicamente inteso, si deve escludere anche una pari rappresentatività delle varie regioni, così come avviene negli USA. Occorre quindi domandarsi quale possa essere il criterio per stabilire il giusto rapporto fra elettori ed eletti, fra territorio e soggetti rappresentativi. Qualora si seguisse il meccanismo dell'elezione indiretta, l'ipotesi potrebbe essere quella indicata da Caravita, ovvero 100 Senatori se non addirittura meno e si potrebbe scendere anche ad 80. Quest'ipotesi, però, porta a conseguenze di forte riduzione di rappresentanza per alcune Regioni rispetto a quella attuale: si potrebbe passare da 50 a 10 senatori per la Lombardia, come prospettato da Caravita. Se invece, si afferma la necessità di prevedere un Senato regionale rappresentativo "anche" della popolazione (ossia rientrando in quella che ho definito come "soluzione" mista per il metodo di elezione dei Senatori), occorre mantenere il rapporto senatori/cittadini simile rispetto a quello attuale, sia perché in questo modo è maggiormente accettabile dai partiti, ma anche perché segue le logiche del rapporto proporzionale senatori/cittadini sostanzialmente paritario, salvo piccole differenze come quello della Valle d'Aosta. Questo non esclude che sia necessario introdurre dei correttivi connessi al rapporto territorio/densità abitativa, in quanto non solo il numero dei cittadini può influenzare la rappresentatività, ma anche gli interessi di un territorio devono essere valorizzati e tutelati (o, quantomeno non penalizzati), cosicché anche un territorio ampio, benché non densamente abitato, ha la necessità di far valere ancor di più interessi locali, che il Senato, in quanto Camera delle regioni, deve garantire. D'altra parte la minore/maggiore densità abitativa non può incidere in maniera sostanziale e comunque superiore a circa il 10% dei Senatori che spetterebbero facendo solo riferimento al criterio della popolazione.

Vedi tabella alla pagina successiva.

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

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

			dens ab			RIPARTIZ. ATTUALE			RIPARTIZ. VIZZINI			RIPARTIZ. CARAVITA			RIPARTIZ. CATELANI			RIPARTIZ. CATELANI corretto		
REGIONE	POP 2011	superf	ab/Kmq	Kmq/ab	°/°°	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%	senatori	ab/sen	%
Piemonte	4.367.394	25.387	172	0,0058	0,0463	22	198.518	7,12%	18	242.633	7,20%	7	623.913	6,60%	11	397.036	7,24%	11	397.036	7,33%
Valle d'Aosta	126.982	3.261	39	0,0256		1	126.982	0,32%	1	126.982	0,40%	2	63.491	1,89%	1	126.982	0,66%	1	126.982	0,67%
Lombardia	9.719.520	23.864	407	0,0025	0,0196	49	198.358	15,86%	39	249.218	15,60%	10	971.952	9,43%	25	388.781	16,45%	22	441.796	14,67%
Trentino-A. A.	1.031.577	13.606	76	0,0132	0,1048	7	147.368	2,27%	6	171.930	2,40%	3	343.859	2,83%	3	343.859	1,97%	4	257.894	2,67%
Veneto	4.866.324	18.407	264	0,0038	0,0302	24	202.764	7,77%	20	243.316	8,00%	7	695.189	6,60%	12	405.527	7,89%	12	405.527	8,00%
Friuli-V. G.	1.220.078	7.862	155	0,0065	0,0514	7	174.297	2,27%	6	203.346	2,40%	4	305.020	3,77%	3	406.693	1,97%	3	406.693	2,00%
Liguria	1.577.439	5.416	291	0,0034	0,0274	8	197.180	2,59%	6	262.907	2,40%	4	394.360	3,77%	4	394.360	2,63%	4	394.360	2,67%
Emilia-Romagna	4.352.794	22.453	194	0,0052	0,0410	22	197.854	7,12%	17	256.047	6,80%	7	621.828	6,60%	11	395.709	7,24%	10	435.279	6,67%
Toscana	3.673.457	22.987	160	0,0063	0,0498	18	204.081	5,83%	15	244.897	6,00%	6	612.243	5,66%	9	408.162	5,92%	9	408.162	6,00%
Umbria	888.482	8.464	105	0,0095	0,0758	7	126.926	2,27%	6	148.080	2,40%	3	296.161	2,83%	2	444.241	1,32%	3	296.161	2,00%
Marche	1.542.156	9.401	164	0,0061	0,0485	8	192.770	2,59%	6	257.026	2,40%	4	385.539	3,77%	4	385.539	2,63%	4	385.539	2,67%
Lazio	5.499.537	17.232	319	0,0031	0,0250	28	196.412	9,06%	22	249.979	8,80%	8	687.442	7,55%	14	392.824	9,21%	13	423.041	8,67%
Abruzzo	1.307.199	10.832	121	0,0083	0,0658	7	186.743	2,27%	6	217.867	2,40%	4	326.800	3,77%	3	435.733	1,97%	4	326.800	2,67%
Molise	314.560	4.461	71	0,0141		2	157.280	0,65%	2	157.280	0,80%	2	157.280	1,89%	2	157.280	1,32%	2	157.280	1,33%
Campania	5.748.555	13.671	420	0,0024	0,0190	29	198.226	9,39%	23	249.937	9,20%	8	718.569	7,55%	15	383.237	9,87%	13	442.197	8,67%
Puglia	4.050.817	19.541	207	0,0048	0,0385	20	202.541	6,47%	16	253.176	6,40%	7	578.688	6,60%	10	405.082	6,58%	10	405.082	6,67%
Basilicata	579.251	10.073	58	0,0172	0,1373	7	82.750	2,27%	6	96.542	2,40%	3	193.084	2,83%	1	579.251	0,66%	3	193.084	2,00%
Calabria	1.956.830	15.222	129	0,0078	0,0617	10	195.683	3,24%	8	244.604	3,20%	5	391.366	4,72%	5	391.366	3,29%	5	391.366	3,33%
Sicilia	4.999.164	25.832	194	0,0052	0,0410	25	199.967	8,09%	20	249.958	8,00%	8	624.896	7,55%	13	384.551	8,55%	12	416.597	8,00%
Sardegna	1.642.528	24.100	68	0,0147	0,1171	8	205.316	2,59%	7	234.647	2,80%	4	410.632	3,77%	4	410.632	2,63%	5	328.506	3,33%
TOTALE	59.464.644	302.073	197	0,0051		309			250			106			152			150		
			3.614	0,1256	1,0000															

Ginevra Cerrina Feroni

Riduzione del numero dei parlamentari.

Nella discussione che la Commissione sta avviando sulla composizione del Parlamento, elemento centrale dal quale partire deve essere - a mio giudizio - la drastica riduzione del numero dei parlamentari, prerequisito di qualsiasi discussione sulle modalità di composizione e sulle funzioni delle due Camere. È una esigenza che arriva forte dal Paese e che coinvolge il tema, non più rinviabile, dei costi della politica. Ma non è solo un problema di costi. Sono mutate anche, in questi 60 anni, le ragioni sociali, culturali, economiche e politiche che giustificarono allora una così capillare e diffusa rappresentanza. Sono convinta che il messaggio della Commissione debba essere sul punto forte e coraggioso e che debba prescindere dalla "praticabilità" della riforma, lasciando alla politica l'eventuale responsabilità di costruire operazioni di mero maquillage istituzionale. A noi viene in soccorso l'esperienza comparata a 360 gradi, in primis quella di un grande e democratico Paese come gli Stati Uniti che ha una Camera dei rappresentanti di 435 persone e un Senato di 100. Per fare una simulazione, ritengo che una Camera composta di 350-400 deputati (1 deputato ogni 150.000 abitanti era cifra già emersa in Assemblea Costituente) e un Senato di 80-100 senatori possa essere modello complessivamente coerente.

Composizione della seconda Camera, rappresentanza delle Regioni e modello *Bundesrat*. In via di premessa, sono profondamente critica su come il sistema regionale si è sviluppato in Italia e credo che nessuna persona di buon senso possa affermare che le Regioni abbiano dato buona prova di sé, o che possano rappresentare un modello virtuoso da celebrare: che dire degli apparati burocratici, dei costi di gestione, della efficienza dei processi decisionali, ecc.? In un seminario a Montecitorio qualche mese fa con l'ex Ministro per la Coesione Fabrizio Barca dal titolo "Possiamo rinunciare alle Regioni" esordivo dicendo, in modo volutamente un po' provocatorio, che in Italia una serie importanti di opere pubbliche non sarebbero mai state realizzate se vi fossero state le Regioni (oltre alle Conferenze di Servizi, alla Via, alla Vas, agli accordi di programma, ecc.).

A parte le provocazioni, certo è che siamo andati troppo avanti sul regionalismo e sarebbe antistorico pensare di tornare indietro. E dunque oggi il mantenimento in Italia di un sistema bicamerale ovviamente differenziato (cui si aggiunge la necessità della riforma del Titolo V), si può, a mio giudizio, giustificare nella misura in cui la seconda Camera diventi il luogo istituzionale in cui le Regioni si integrano nella politica nazionale. Non considerare questo aspetto significa attenuare fortemente il principio della rappresentanza degli interessi regionali in seno alla seconda Camera da riformare. L'esperienza del contenzioso costituzionale Stato-Regioni post 2001 insegna che conviene anticipare nella sede politica la definizione degli interessi e delle competenze. Ed anche l'esperienza della Conferenza Stato-Regioni, che ad oggi funziona attraverso modelli operativi sviluppati perlopiù nella prassi, tendenzialmente poco conosciuti (non vorrei dire opachi), insegna che quello strumento potrebbe essere utilmente ricondotto nell'alveo istituzionale della seconda Camera. Ciò premesso, sarei dunque incline: a) ad ipotizzare meccanismi di elezione di secondo grado da parte della Regione; b) ad escludere l'ingresso nella seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalle Regioni. a) Sul primo punto, non ho dubbi che le elezioni debbano essere di secondo grado e che vada esclusa l'elezione diretta. Quest'ultima creerebbe un dualismo ingiustificato (oltre ad allentare il collegamento con la rappresentanza degli interessi regionali) e sarebbe foriera di conflitti. Chi sostiene la tesi opposta dimostra di non conoscere le dinamiche istituzionali (ad esempio le "gelosie" tra le due Camere). Ciò premesso, sono dell'idea che il modello di riferimento non possa che essere, quantomeno in via di prima scelta, quello del *Bundesrat* tedesco. Si è detto che è un modello peculiare (ed è vero) e non è esportabile (su questo ho qualche dubbio). Tuttavia è quello che a me pare più coerente, sia per il criterio di composizione che assegna tanti rappresentanti in proporzione all'ampiezza del territorio, sia per il vincolo di mandato, sia infine per l'unitarietà del voto che esprime. Certo si potrebbe pensare a costruire l'elezione dei Senatori non come competenza della Giunta Regionale, ma del Consiglio, di modo da avere la rappresentanza sia della maggioranza sia della opposizione. È opzione meno coerente ma comunque condivisibile. Nell'esperienza comparata l'elezione dei Senatori da parte del Consiglio regionale, con i dovuti distinguo, è sperimentata ad esempio nell'ordinamento austriaco, dove i componenti del Bundesrat sono eletti dalle Diete regionali per la durata delle rispettive legislature, secondo il principio della rappresentanza proporzionale (art. 35, co. 1 B-VG).

Tuttavia non si può non segnalare che il ruolo del Bundesrat nella forma di governo austriaca è sostanzialmente irrilevante, come riconosciuto dalla dottrina praticamente unanime e nel dibattito politico, e rappresenta più un ostacolo che un ausilio alla cooperazione tra i livelli di governo, tanto che la prassi lo ha di fatto estromesso dal processo decisionale, affidando il coordinamento tra i Länder alla Conferenza dei Presidenti dei Länder, politicamente assai influente e successivamente addirittura costituzionalizzata (in occasione della adesione austriaca alla UE); b) sul secondo punto, ovvero l'ingresso nella seconda Camera delle autonomie territoriali diverse dalla Regioni, nutro qualche perplessità per una serie di ragioni teoriche ma soprattutto pratiche: a) perché è riservata alla sola Regione e non agli altri enti la competenza legislativa; b) perché l'elezione del Presidente della Repubblica contempla i soli delegati delle Regioni e non anche degli altri enti (a dimostrazione di un plusvalore delle Regioni); c) perché vi sono oggettive difficoltà di scegliere a quali enti consentire l'elezione di Senatori, considerato che il 114 Cost. li pone, formalmente, tutti sullo stesso piano (e non potendolo ovviamente consentire a tutti); d) per i conflitti tra enti che potrebbero nascere da dette inclusioni od esclusioni, necessariamente arbitrarie; e) per il rischio di estendere a dismisura il numero dei componenti la seconda Camera; f) per la oggettiva difficoltà di assolvere seriamente il mandato parlamentare (in termini di continuità ai lavori e di partecipazione alle sedute) per coloro, come i Sindaci, che sono impegnati a tempo pieno sul proprio territorio di riferimento (il che vale anche per i consiglieri e gli assessori regionali e a maggior ragione per il Presidente della Regione).

Se proprio si volesse introdurre la rappresentanza istituzionale degli altri enti, lo si potrebbe stabilire a livello legislativo, non certamente costituzionale, stabilendo appunto che la Regione, cioè il Consiglio Regionale, elegga tra i Senatori di sua competenza anche un certo numero di esponenti delle autonomie territoriali. Ma - ripeto- sono contraria a ciò.

Infine le prerogative dei Senatori dovrebbero essere identiche a quelle dei Deputati (appunto per non creare disparità tra le due Camere), ivi compreso il trattamento economico (con dei tetti ovviamente che non consentano il cumulo delle indennità da parlamentare con quelle ad esempio di consigliere regionale).

Differenziazioni delle funzioni tra Camera e Senato.

L'esistenza di una sola Camera che detenga il rapporto fiduciario col Governo è regola assolutamente consolidata nelle democrazie parlamentari e semipresidenziali senza che ciò determini una perdita di ruolo politico e/o di autorevolezza della seconda Camera. Dipende ovviamente da come si costruisce il ruolo della seconda Camera. Per fare un esempio noto, la forza politica del Bundesrat in Germania e al contrario la debolezza politica del Bundesrat in Austria non discendono dal rapporto fiduciario col Governo (inesistente per entrambe).

Sotto il profilo del procedimento legislativo, credo che vada individuato un criterio di differenziazione il più possibile semplificato e chiaro. Al Senato sarebbe da riconoscere: a) l'iniziativa legislativa; b) l'approvazione delle leggi bicamerali paritarie. A mio giudizio devono essere pochissime: leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, poco altro. Al limite le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province, Città metropolitane; c) la competenza ad intervenire su tutte le altre leggi, con potere di emendamento, di revisione, e anche di veto ma solo sospensivo e comunque sempre superabile dalla Camera, semmai con maggioranze qualificate; d) introdurrei comunque meccanismi di conciliazione tra le due Camere per evitare eventuali stalli o eccessive navette parlamentari, e anticipando se del caso alle fasi iniziali del procedimento l'esame congiunto da parte di organismi paritetici Camera-Senato, su progetti di legge di particolare rilevanza che possano determinare conflitti tra i due organi del Parlamento.

Per le altre funzioni, non trovo ragioni valide, anche nell'ottica di compensazione tra le due Camere, nell'escludere il Senato dagli altri delicati compiti che la Costituzione assegna: elezione dei giudici Corte Costituzionale e dei membri del CSM, elezione del Capo dello Stato e supplenza in caso di impedimento (laddove si rimanesse nell'ambito di una forma di governo parlamentare), messa in stato di accusa del Capo dello Stato. Aggiungerei anche i poteri di nomina delle autorità amministrative indipendenti.

Profili nominalistici.

Quanto agli aspetti nominalistici, concordo nel lasciare il nome Senato della Repubblica. È noto infatti che non si è mai chiarito fino in fondo quando si sia in presenza di uno Stato federale o di uno Stato regionale, valendo perlopiù, nella ricchissima esperienza comparata, non tassonomie, ma indici meramente sintomatici dell'uno e dell'altro modello di forma di Stato.

Pietro Ciarlo – Giovanni Pitruzzella

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

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

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

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

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

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

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

In relazione ai rapporti tra stato e regioni, la strada più proficua sembra essere la costituzionalizzazione del sistema delle conferenze stato-regioni-enti locali infatti le caratterizzazioni funzionali delle regioni vanno spostandosi dalla legislazione all'amministrazione e alla programmazione. Questo processo si sta sviluppando in certa misura "spontaneamente", ma anche seguendo le prescrizioni dell'ordinamento europeo. Comunque la razionalizzazione del riparto delle competenze legislative, riducendo o eliminando

la sfera della potestà concorrente a favore di quella esclusiva statale e di quella residuale regionale, tende a render vana l'esigenza di sedi di coproduzione legislativa. In ogni caso, su medesime materie non c'è spazio per tre legislatori: Unione europea, Stato e Regioni.

Fino agli anni '90, il territorialismo si è giovato del tessuto connettivo fornito dal sistema dei partiti che riusciva a collegare in una rete sistemica amministrazioni locali, regioni e stato: a quell'epoca neanche il bicameralismo perfetto rappresentava un problema particolarmente acuto. Oggi la crisi strutturale dei partiti rende più difficile qualsiasi cooperazione istituzionale, ma soprattutto le cooperazioni politiche che passano per le assemblee elettive e legislative in particolare. La legislazione regionale è divenuta evanescente, mentre la qualità di quella statale è nettamente peggiorata. Di quest'ultima frammentazione, temporaneità, alluvionalità, contraddittorietà sono diventate, purtroppo caratteristiche permanenti. A ciò non poco hanno contribuito alcuni equivoci federalisti, basti pensare a quanto accaduto in tema fiscale o ambientale. Non possiamo ragionare come se questi problemi non esistessero e come se il nostro sistema politico-partitico esprima o tornerà a breve ad esprimere una capacità di cooperazione in grado di superarli. I disegni istituzionali che andiamo tracciando, devono poter funzionare anche nell'ipotesi che la frammentazione partitica resti un elemento caratterizzante delle nostre istituzioni politiche.

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

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

Giuseppe De Vergottini

Una breve riflessione sulla riconsiderazione del bicameralismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) Piuttosto occorre mettere a fuoco le funzioni da riconoscere alla seconda camera riformata. In termini generali queste sono quelle classiche della camera di riflessione e di garanzia rispetto al potere decisionale della camera nazionale e di rappresentanza e garanzia delle esigenze delle autonomie.

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

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

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

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

Non vedrei quindi la temuta secondarizzazione.

Giandomenico Falcon

Care colleghe e cari colleghi,

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

A mio avviso, le ragioni sono due.

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

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

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

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

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

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

Da ultimo, non mi sembra che le prestazioni dei sistemi elettorali nazionali sin qui sperimentati possano costituire serio fondamento al timore che una seconda camera a composizione non direttamente

rappresentativa possa esprimere una classe politica di livello inferiore, senza che con opportuni accorgimenti questo rischio possa essere evitato. Al contrario, mi sembra che i sistemi elettorali regionali (e comunali) abbiano consentito - nonostante tutte le degenerazioni - la formazione di figure politiche di rilievo, e che questo processo sarebbe grandemente aiutato dalla attribuzione ai rappresentanti delle classi politiche locali di una dimensione nazionale: mi richiamo qui, senza riprenderli, agli interventi che nella riunione del 12 giugno hanno messo in rilievo che la seconda camera non deve tanto "rappresentare gli interessi locali", quanto rappresentare un diverso modi di comporre l'interesse nazionale.

Massimo Luciani

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quanto alla composizione, ritengo che:

a) il Senato debba essere rappresentativo non solo delle Regioni, ma (in ragione della nostra storia) anche delle autonomie locali. Dovrebbero farne parte, dunque, i sindaci (o loro delegati) delle città metropolitane, ma anche un congruo numero di sindaci (o loro delegati) dei Comuni maggiori;

b) a ciascuna Regione vadano assegnati seggi in proporzione alla popolazione, ma per fasce e con una soglia minima. La soluzione *Bundesrat*, qui, mi sembra felice;

c) non si debba prevedere l'elezione diretta dei rappresentanti regionali, che reclama il conferimento di funzioni politicamente significative, a partire dalla fiducia, ma sia più opportuna l'elezione di secondo grado;

d) debba comunque essere assicurata la presenza dei Presidenti delle Regioni (o di loro delegati);

e) debba essere previsto il potere di revoca, con la conseguenza della possibile rotazione in occasione del rinnovo dei "governi" delle autonomie e della natura "eterna" del Senato.

Quanto alle funzioni, abbiamo problemi assai delicati da risolvere.

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

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

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

i) le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (come dimostra bene la Costituzione francese, non sembra condivisibile l'obiezione - Lippolis - che la partecipazione del Senato sarebbe possibile solo se il nostro fosse un ordinamento federale);

ii) le leggi di amnistia e indulto;

iii) la legge di attuazione dell'art. 81 Cost. e, comunque, tutte le leggi organiche (tra le quali sarebbero, fra le altre, quelle elettorali). A questo proposito, registro che già oggi il nostro ordinamento conosce leggi ordinarie "di sistema", che vengono collocate in posizione particolare, come dimostra il riferimento alla l. n. 400 del 1988 quale paradigma, che in alcuni rinvii presidenziali è stato operato. Introdurrei, pertanto la categoria generale delle leggi organiche, che avrebbero il merito di stabilizzare alcuni snodi fondamentali dell'ordinamento e di sdrammatizzare il conflitto sulla revisione costituzionale.

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

Vi sono, poi, leggi che non possono essere bicamerali. Qui, il criterio della loro identificazione è dato dalla riserva della fiducia alla sola Camera, che esclude la possibilità di coinvolgere il Senato nella legislazione in cui è implicato il rapporto fiduciario. Così, dovrebbero essere monocamerali le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi di delegazione legislativa, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e - a mio avviso - la stessa legge di bilancio, se è vero - come è vero - che la storia della fiducia parlamentare è legata a filo doppio a quella della legislazione di bilancio. Certo in altri ordinamenti

si sono fatte altre scelte (v. il Capo X del *Grundgesetz*), ma la soluzione qui ipotizzata mi sembra più coerente. Meritevole di una specifica riflessione, infine, è il caso della legge comunitaria.

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

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

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

In secondo luogo, quella del sistema delle Conferenze. A mio avviso va mantenuto, perché esse si occupano anche di questioni (l'amministrazione, la stipula di accordi) che non sarebbero assorbite dal nuovo Senato.

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

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

Anna Moscarini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ida Nicotra

Il superamento del bicameralismo perfetto.

In una prospettiva di modernizzazione del sistema politico – istituzionale italiano va, in primo luogo, ripensato il bicameralismo perfetto, superando l'idea di due Assemblee parlamentari in cui l'una costituisce, per identità di composizione e funzioni, la mera duplicazione dell'altra.

Bisogna delineare una diversa articolazione del sistema bicamerale, realizzando un bicameralismo "asimmetrico", sulla falsariga di esperienze di altri Paesi europei, allo scopo di creare un Senato federale, per un verso, rappresentativo dei territori e, per l'altro, non collegato al Governo dal rapporto fiduciario.

Le soluzioni sono variegate: l'elezione a suffragio popolare e diretto da parte della popolazione della singola Regione dei componenti la Camera Alta, sulla falsariga del modello statunitense, oppure la nomina da parte di rappresentanti regionali affidata ad organi delle Regioni, analogamente a quanto avviene nell'ordinamento tedesco (art. 51 GG) in cui il *Bundesrat* «*è composto dai membri dei Governi dei Länder, che li nominano e li revocano*» o ancora, seguendo il modello austriaco, l'elezione da parte dei Parlamenti degli Stati membri dei componenti del *Bundesrat* che non necessariamente devono appartenere agli stessi parlamenti. L'art. 35 della Costituzione austriaca infatti stabilisce che « *i membri del Consiglio federale vengono eletti dalle diete provinciali. I membri del Consiglio federale non devono necessariamente appartenere alla Dieta che li invia, essi tuttavia devono essere eleggibili a tale Dieta*».

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

Il sistema di bicameralismo imperfetto sembra rispondere all'esigenza, paventata in sede di discussione nella Costituente, di razionalizzazione del sistema, in modo da evitare che la seconda Assemblea costituisse una mera duplicazione della Camera dei deputati.

Durante i lavori preparatori vennero, al riguardo, avanzate diverse proposte orientate ad individuare criteri di diversificazione delle Assemblee rappresentative. Si fece strada anche la proposta di attribuire il potere di elezione della seconda Camera a collegi di consiglieri comunali, ritenuta, tuttavia, pericolosa per la sperequazione che sarebbe derivata dalla diversa consistenza numerica delle Assemblee municipali.

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

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

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

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

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

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

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

Il coinvolgimento di Regioni ed Enti locali anche in sede di approvazione della legislazione statale, infatti, garantirebbe un confronto preventivo ed una sintesi tra le esigenze unitarie e quelle decentrate.

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

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

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

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

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

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

Il contenuto di quel progetto e del ddl di iniziativa governativa del 2011 andrebbe riproposto laddove ha optato per un modello che attribuisce direttamente ai cittadini il diritto di eleggere i senatori, prevedendo, al contempo, un temperamento attraverso la partecipazione al Senato di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali.

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

L'aspetto positivo della riforma, infatti, risiederebbe nella valenza di siffatta partecipazione "territoriale" che mira a realizzare uno strumento di "pressione" nei confronti del Senato federale, risultando finalizzata a garantire un costante aggiornamento delle istanze territoriali nel Parlamento nazionale.

In vista di un ulteriore rafforzamento del principio della rappresentanza dei territori, andrebbe inserito un "correttivo" per la validità delle sedute. Le deliberazioni del Senato devono essere ritenute valide solo se assunte con la partecipazione di un numero di senatori espressi da almeno un terzo delle Regioni. Il collegamento con il territorio, inoltre, può essere garantito con l'introduzione del principio secondo cui i senatori possono essere sentiti, ogni qual volta lo richiedono, dal Consiglio regionale o di Provincia autonoma in cui sono stati eletti, mediante una riserva di regolamento del Senato che assicuri i rapporti di reciproca informazione e collaborazione tra senatori e rappresentanti degli Enti locali.

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

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

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

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

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

La riduzione del numero dei parlamentari.

La modifica del sistema bicamerale va accompagnata anche da una sensibile riduzione del numero di deputati e senatori. In questo senso, sulla falsa riga del disegno di legge costituzionale n. 2941, presentato dal Governo, il 4 ottobre 2011, è auspicabile una previsione che riduca in misura consistente il numero dei parlamentari, portando a 250 sia i deputati che i senatori.

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

La riduzione dei parlamentari persegue, in primo luogo, la semplificazione della rappresentanza politica e territoriale, nonché mira, valorizzando il fattore "tempo", a rendere più snelli i lavori parlamentari.

In secondo, ma non meno rilevante, luogo il dimezzamento di deputati e senatori incide sui "costi della politica", producendo un risparmio della spesa pubblica.

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

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

Il sistema delle Conferenze.

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

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

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

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

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

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

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

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

L'accesso diretto alla Corte Costituzionale degli Enti territoriali.

Mi importa sottolineare un ulteriore aspetto, relativo alla questione dell'accesso degli enti territoriali in via d'azione.

La riforma del 2001, dunque, sebbene abbia conferito eguale dignità agli enti della Repubblica (art. 114 Cost.), non ha fatto da ciò conseguire una possibilità di accesso a tutti questi, riproponendo, piuttosto, l'originaria riserva a favore di Regioni e Stato.

Tale scelta del legislatore del 2001 è stata fortemente stigmatizzata, specialmente a fronte del fatto che in quella sede è stato anche conferito rango costituzionale al potere normativo (statutario e regolamentare) degli enti locali.

Si è tentato di fornire qualche soluzione provvisoria a questa "profonda incoerenza strutturale del sistema" mediante la l. n. 131 del 2003, (art. 9, 1° co. che modifica l'art. 31 della l. n. 87 del 1953) che ha rimesso alla Conferenza Stato – Città e autonomie locali la possibilità di proporre al Consiglio dei Ministri il ricorso in Corte Costituzionale avverso una norma di legge regionale.

Analoga facoltà di proporre alla Giunta Regionale l'avvio di un giudizio in via principale spetta al Consiglio delle autonomie locali per quanto riguarda le leggi statali (art. 9, 2° co. della l. n. 131 del 2003, modificativo dell'art. 32 della l. n. 87/1953).

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

La progressiva trasformazione verso un assetto di tipo spiccatamente decentrato importa non soltanto una diversa ripartizione delle competenze, ma anche l'attribuzione ai soggetti tributari delle stesse di strumenti finalizzati a garantirle.

In questo senso, gran parte degli ordinamenti europei a struttura complessa riconosce agli enti locali la legittimazione a ricorrere in via principale innanzi all'organo di giustizia costituzionale: così in Germania, in Austria, in Svizzera, in Spagna.

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

Per evitare il rischio di un aumento eccessivo del contenzioso costituzionale sembra possibile porre dei filtri per l'accesso alla Corte.

In tal senso è stato ipotizzato che potrebbero abilitarsi al ricorso davanti ai giudici costituzionali soltanto gli enti che, singoli o associati tra loro, rappresentino una certa quota di popolazione, o anche che la Corte potrebbe essere riorganizzata in sezioni di cui una dedicata prevalentemente agli affari regionali e locali, o ancora, sulla falsa riga dell'esperienza spagnola, si è proposto che le questioni vengano preventivamente vagliate dalla Conferenza Stato–Città autonomie locali o dai Consigli regionali delle Autonomie Locali.

Valerio Onida

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

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

Questo però comporta una soluzione coerente del problema del modo in cui gli interessi e gli indirizzi della Regione si esprimono in Senato: una Regione, in Senato, dovrebbe avere una voce sola, quale che sia il numero dei senatori che esprime (commisurato alla dimensione della rispettiva popolazione): il che non esclude che fra i "delegati" di ogni Regione siano presenti anche rappresentanti delle minoranze politiche della stessa, ma richiede che la posizione della Regione si definisca all'interno della "delegazione" di tale Regioni, e si esprima unitariamente nell'assemblea del Senato.

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

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

Composizione del Senato.

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

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

Tuttavia vi è da tener conto del fatto che gli enti "minori" (Comuni, Province, Città metropolitane) hanno nel nostro sistema un radicamento tradizionale più antico di quello delle Regioni, ed esprimono (almeno i Comuni) un livello di autonomia territoriale per ragioni storiche fortemente sentito, più di ogni altro, dalla popolazione. Queste considerazioni potrebbero indurre a preferire la seconda ipotesi.

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

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

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

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

Il sistema di elezione potrebbe prevedere quando possibile la rappresentanza delle minoranze (voto limitato), fermo restando che, a mio giudizio, l'intera delegazione della singola Regione dovrebbe, in

Senato, esprimersi unitariamente, col numero di voti spettante alla Regione in relazione al numero di senatori ad essa attribuiti (modello *Bundesrat*: sul punto rinvio a quanto osservato nella nota del 14 giugno).

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

Le altre soluzioni praticabili e coerenti potrebbero essere: a) attribuire il potere di eleggere i senatori rappresentanti degli enti locali all'assemblea dei Sindaci e dei Presidenti di Province della Regione o al corpo elettorale costituito dai consiglieri comunali e provinciali (meglio la prima scelta); ovvero b) attribuire il potere di eleggere i senatori rappresentanti degli enti locali al Consiglio delle autonomie locali costituito in ogni Regione in base all'art. 123, quarto comma, Cost. e agli Statuti delle Regioni.

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

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

Funzioni del Senato.

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

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

   Fra queste si può ipotizzare di comprendere le leggi costituzionali (anche per rafforzare la garanzia della rigidità costituzionale), e le leggi generali sull'ordinamento regionale e degli enti locali: cioè, in linea di massima, le leggi che attribuiscono ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia a singole Regioni (art. 116, terzo comma, Cost.); le leggi che determinano i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera*m*); le leggi che disciplinano gli organi di governo e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, secondo comma, lettera *p*); le leggi che dettano le norme di procedura per la formazione e l'attuazione degli atti normativi comunitari e per l'attuazione a livello regionale e locale degli atti dell'Unione europea e degli accordi internazionali (art. 117, quinto comma); le leggi che dettano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 119, secondo comma); le leggi che definiscono le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, secondo comma); le leggi che stabiliscono i principi fondamentali sul sistema di elezione degli organi regionali e sui casi di ineleggibilità e incompatibilità dei componenti degli organi regionali (art. 122, primo comma). Per il caso di dissensi fra le due Camere si possono prevedere meccanismi di conciliazione (commissioni miste).

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

Numero dei parlamentari.

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

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

Prevedendo un numero di membri elettivi commisurato alla popolazione, in ragione di uno ogni milione di abitanti circa, con arrotondamenti e in base a un calcolo approssimativo, si potrebbero avere: nessun componente in 4 Regioni, comprese le due Province autonome (Trento, Bolzano, Molise, Valle d'Aosta); un componente in 2 Regioni (con più di 600.000 ma meno di un milione di abitanti: Umbria e Basilicata); due componenti in 6 Regioni (da 1 a 2 milioni: Calabria, Sardegna, Liguria, Marche, Abruzzo, Friuli-VG); quattro componenti in 1 Regione (da 3 a 4 milioni: Toscana): cinque componenti in 4 Regioni: (da 4 a 5 milioni: Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia); sei componenti in 3 Regioni (da 5 a 6 milioni: Sicilia, Lazio, Campania); dieci componenti in 1 Regione (da 9 a 10 milioni: Lombardia): per un totale di 66 componenti e un totale complessivo di 107 componenti (41 +66).

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

Soppressione delle circoscrizioni estero.

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

Senatori a vita.

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

Annamaria Poggi

Bicameralismo imperfetto e attuazione dello stato regionale.

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

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

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

1. le Conferenze sono state pensate per la condivisione delle scelte di gestione amministrativa (e finanziaria) delle funzioni e non a caso sono nate tutte con il "terzo" decentramento amministrativo;

2. il sistema delle intese necessarie è frutto della giurisprudenza costituzionale e non di un disegno razionale di stesura "congiunta" delle regole di sistema;

3. né la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni può considerarsi una adeguata modalità di soluzione del problema. Si tratterebbe, infatti, non solo di una soluzione debole (poiché non conferirebbe alla Conferenza il valore di Camera che condivide le scelte di indirizzo politico) e semmai pericolosa (poiché consegnerebbe alle sole Regioni, e per di più a quelle più politicamente "pesanti", decisioni che, invece, devono essere assunte con la adeguata partecipazione di tutti i soggetti coinvolti).

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

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

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

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

Composizione della Seconda Camera.

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

Quello austriaco consente di tenere insieme elezione indiretta (soglia minima di rappresentanti dei *Lander*) ed elezione diretta, con tutti i vantaggi e gli svantaggi del caso. Vantaggi: la sola elezione indiretta, come ha sottolineato Caravita, pone un problema di conciliabilità dei ruoli (i Presidenti di Regioni oppure i Sindaci di grandi città potrebbero assicurare una costante presenza ed attività?) e, dunque, indirettamente di qualità della rappresentanza. Svantaggi: il caso austriaco evidenzia che questo sistema non ha avuto una "rendita" politica interessante per i territori e, dunque, si sta meditando di cambiarlo. Tuttavia, esso potrebbe essere meno traumatico nella nostra situazione e, dunque, più politicamente percorribile. Poiché non smantellerebbe completamente l'attuale assetto del Senato, ma solo in parte.

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

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

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

Funzioni.

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

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

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

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

Rispetto alle altre funzioni, manterrei certamente le funzioni inerenti l'elezione e la messa in stato di accusa del P.d.R., l'elezione dei giudici costituzionali (che peraltro sanerebbe un problema apertosi con la revisione del 2001 e mai affrontato) e dei componenti il CSM.

Le Conferenze.

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

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

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

Qualche riflessione finale su come procedere nei nostri lavori.

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

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

Guido Tabellini

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

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

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

a) Non vi è un metodo prevalente per eleggere i membri della seconda Camera. Su circa 178 paesi presenti nel database *Interparlamentary Union*, 58 hanno un sistema bicamerale. Di questi 58 paesi con ordinamenti bicamerali, 24 usano l'elezione diretta come metodo primario per la composizione della Seconda Camera. Gli altri usano la nomina o l'elezione indiretta.

b) Non vi è relazione univoca tra il metodo di elezione e i poteri della Seconda Camera. Come sappiamo il voto di fiducia attribuito al Senato è un'unicità italiana e non è presente negli altri regimi parlamentari in cui la Seconda Camera è eletta direttamente Pertanto, l'affermazione che l'elezione diretta del Senato si porta dietro il voto di fiducia è non solo un *non-sequitur* logico, ma è anche un'affermazione priva di fondamento empirico. Inoltre, in molti i regimi Parlamentari Bicamerali, i poteri attribuiti dalla Costituzione alla Seconda Camera nel procedimento legislativo sono inferiori a quelli della Prima Camera, anche quando la Seconda Camera è eletta direttamente (si pensi al Giappone, alla Spagna, alla Repubblica Ceca, alla Polonia, per citare alcuni dei paesi avanzati). Questi confronti quindi suggeriscono che non vi è contraddizione tra il mantenimento dell'elezione diretta per il Senato e l'obiettivo di realizzare la *pars destruens* sopra menzionata.

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

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

i) L'Italia è uno stato unitario, non federale. Per quanto importanti, le regioni non hanno una tradizione storica che porta facilmente il cittadino a identificarsi con la sua regione; né i governi regionali hanno prerogative così importanti quanto lo sono quelle degli Stati in un contesto davvero federale. Ne segue che l'attenzione e la partecipazione dei cittadini alle elezioni amministrative è modesta. Inoltre, il personale politico che si candida agli organi legislativi locali è spesso composto di burocrati o funzionari politici di qualità non elevata, non espressione di personalità indipendenti e autorevoli. Delegare a loro la scelta dei senatori comporta il rischio che anche il Senato sia composto da personale scadente o comunque poco indipendente dai partiti. Non è una questione di interessi locali vs nazionali, ma dell'obiettiva secondaria importanza che nell'ordinamento italiano il governo locale ha rispetto al governo nazionale.

ii) È vero che oggi molti deputati o senatori non sembrano migliori del personale politico locale. Ma questo è anche una conseguenza della legge elettorale, e in particolare delle liste bloccate, che auspicabilmente vorremo cambiare.

iii) Vi è oggi in Italia una forte domanda di trasparenza e di *accountability*, anche per rimediare ai frequenti episodi di corruzione. Ignorare questa preoccupazione rischia di allontanare ulteriormente i cittadini dalla politica. Inoltre, è indubbio che la lotta alla corruzione politica sarebbe facilitata da un sistema elettorale diretto (posto che i cittadini abbiano davvero la possibilità di esprimersi sul singolo candidato, e non solo su una lista preconfezionata), mentre l'elezione indiretta facilita la collusione tra i politici.

iv) Un Senato eletto indirettamente e composto di funzionari locali o designati da politici locali sarebbe facilmente de-legittimabile in occasioni di conflitti con la Camera o con il governo. È facile immaginare cosa succederebbe in caso di conflitto: la Camera e il governo userebbero come argomento contro il Senato il fatto innegabile che loro, e non i Senatori, hanno ricevuto l'investitura popolare, e che quindi sono più legittimati a far valere la propria volontà. Cioè il rischio di avere un Senato troppo secondario e quindi irrilevante sarebbe non trascurabile.

v) Non è chiaro che sia desiderabile avere nell'organo *legislativo* nazionale rappresentanti degli organi *esecutivi* locali, per via della confusioni di ruoli che ciò implica. L'esperienza tedesca a questo proposito non è sempre positiva. Si rischia di dare potere di veto agli esecutivi regionali su questioni di legislazione nazionale. È possibile che questo potere di veto venga usato dai rappresentanti degli esecutivi locali per ottenere favori e compensazioni su altri tavoli (magari in materia di bilancio), e non per migliorare la legislazione nazionale.

vi) L'esigenza di coordinamento tra i governi regionali e il governo nazionale, certamente rilevante, può essere soddisfatta nella conferenza Stato-Regioni. I confronti internazionali evidenziano che, anche nei paesi in cui i Senatori rappresentano in qualche modo gli organi legislativi o esecutivi locali, rimane comunque presente e rilevante un'istituzione analoga alla nostra conferenza Stato-Regioni.

vii) Tutte queste considerazioni mi portano a concludere che, nonostante la coerenza astratta dell'elezione indiretta, per l'Italia sia preferibile avere un Senato eletto direttamente dai cittadini. Come mostrano i confronti internazionali, le prerogative del Senato possono essere ridotte e circoscritte con la Costituzione, pur mantenendo l'elezione diretta. L'elezione diretta dà maggiori garanzie che, nell'ambito delle funzioni che gli sono attribuite dalla Costituzione, il Senato abbia un ruolo rilevante e indipendente, e che sia pienamente legittimato a far sentire la sua voce.

viii) La rappresentanza degli interessi territoriali può essere facilitata rendendo l'elezione dei Senatori di ogni regione contestuale alle elezioni regionali (con la data delle elezioni del Senato per quella regione che si accompagna alla data delle elezioni regionali).

Nadia Urbinati

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

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

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

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

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

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

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

Tralascio per ora l'altra grande questione dello sbilanciamento in senso monocamerale che un Senato così concepito implicherebbe – ovvero dell'incremento di potere dell'esecutivo ovvero della maggioranza, con l'evidente necessità di rivedere l'intero sistema dei *checks* visto che una sola camera politica naturalmente più grande facilità di favorire lo strapotere della maggioranza. Tralascio questo enorme problema perché immagino che tornerà ad affiorare nel corso delle successive sedute.

Lorenza Violini

Il bicameralismo italiano: quale futuro?

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

La riforma dell'attuale sistema bicamerale italiano è da svariati decenni all'ordine del giorno dei dibattiti degli studiosi, dibattito che – come contraltare – ha prodotto e si è poi nutrito di una selva di proposte normative, giunte in diversi casi fino alla soglia dell'approvazione parlamentare ma, ad oggi, senza successo alcuno. Il tema ha dunque radici profonde che pescano fino agli albori della nostra storia repubblicana; non si erano, infatti, ancora spenti gli echi delle discussioni sul bicameralismo in Assemblea Costituente che già Mortati e altri ne invocavano la modifica, riprendendo proposte e progetti che non erano stati accolti in Costituzione o elaborandone di nuovi.

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

Tuttavia, pur con tutti i limiti dell'attuale bicameralismo e pur in parziale controtendenza rispetto al quadro comparato, l'opzione monocamerale nel nostro ordinamento non sembra godere di sufficiente stima per avere *chances* di successo, né paiono auspicabili soluzioni di mero "aggiustamento" dei limiti mostrati dall'attuale assetto (e *in primis* la numerosità), con il sostanziale mantenimento dei tratti salienti del Senato così come oggi configurato.

Per almeno due ragioni, la soluzione che si prefigura come la più realistica è quella dell'introduzione di una Camera/Senato delle Regioni: essa è la più *coerente* con la nostra forma di Stato ed è anche la più *necessaria* per dare forma compiuta a tale forma. Sussiste, infatti, per opinione quasi unanime della dottrina, un rapporto biunivoco tra forma di Stato federale/regionale/fortemente decentrata e la seconda Camera nazionale a rappresentanza territoriale, rapporto che rende quest'ultima necessaria alla prima e la prima completa solo in presenza della seconda. L'esempio americano, come ci è stato ricordato di recente, resta in questo senso quello primigenio e magistrale, dimostrando come "tutte le motivazioni che hanno portato in passato alla formazione di parlamenti bicamerali appaiono oggi superate o affievolite tranne quella che mosse i costituenti americani nel 1787, i quali per primi si trovarono di fronte al problema di dar forma all'istituzione parlamentare nel creare uno stato federale"[1]. Ma anche in passato era dominante la tesi secondo cui "l'unico tipo di Stato nel quale il bicameralismo sembri essere attualmente necessario per definizione, è quello costituito dagli ordinamenti federali o che si autodenominano tali (o sono comunque contraddistinti da un forte grado di decentramento)"[2].

Il vero snodo non pare dunque quello – che qui ho provocatoriamente adombrato – di giungere ad avere una sola Camera, ma quello di ripensare al ruolo del Senato, rendendolo coerente con gli aspetti ora messi in luce.

Non sono certamente la sola a essere favorevole ad una Camera delle Regioni, che nel nostro ordinamento assumerebbe probabilmente la forma di un Senato della Repubblica a base regionale. Dottrina, legislatore

[1] V. Lippolis, *Il bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in Rass. Parl., n. 1/2012, p. 33.

[2] L. Paladin, *Tipologia e fondamenti giustificativi del bicameralismo*, in Quad. Cost., 1984, p. 220.

e politica sembrano andare pressoché tutti in questa stessa direzione, salvo coloro – minoritari[3] – che si sono pronunciati contro la stessa e a favore di una razionalizzazione del sistema delle Conferenze. A motivo di questa ampia consonanza, per l'Italia parrebbe dunque essere giunto finalmente, come dice D'Andrea[4], il *tempo* della Camera delle Regioni. Ed è su questo che esporrò qualche pensiero. In particolare, la riflessione si articolerà su tre punti: in prima battuta, e secondo un approccio forse non del tutto usuale, partirò – per ragionare del tema – da alcune considerazioni sulla riforma del Titolo V; mi soffermerò poi sugli aspetti funzionali, per concludere con quella che potrebbe essere, a mio parere, una ragionevole configurazione anche nei dettagli della nostra seconda Camera.

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

- Riforma del bicameralismo e riforma del riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Se la riforma del bicameralismo deve essere *in primis* funzionale a garantire una effettiva rappresentanza dei territori al centro[5], non è chi non veda il nesso tra la stessa e la (ri)definizione delle competenze Stato – Regioni delineate dal Titolo V. Per la verità, questo secondo tema della discussione non è ancora stato ben messo a fuoco e si nutre, ancora, di considerazioni di carattere generale sugli errori di posizionamento delle materie nei diversi elenchi dell'art. 117 Cost. compiuti dal legislatore costituzionale, sull'opera di "riscrittura" operata dalla Corte Costituzionale – sovente accusata di parteggiare per lo Stato –, sulle tendenze accentratrici degli apparati nazionali accentuatesi di recente a seguito della crisi economica.

Nel tentativo di rendere meno sfumato il quadro, che andrà tuttavia certamente ancora precisato nei particolari, mi pare di poter individuare nel sostanziale fallimento del disegno costituzionale delle competenze concorrenti un primo elemento di riflessione. E, invero, nell'ambito di un riparto di competenze generalmente insoddisfacente si è registrato nel decennio uno spostamento delle materie concorrenti ora al centro *tout court* ora sempre al centro ma con il noto temperamento degli accordi, a compensazione delle perdite di potere regionale, basato su una accentuazione della portata delle competenze cd. trasversali[6]. Senza entrare nel dettaglio, giova qui solo sottolineare che, ove si pensi all'introduzione di una Camera delle Regioni, essa dovrà avere poteri tanto più incisivi quanto più forte sarà la recezione normativa del recupero di potere legislativo in capo al Parlamento, cui si è assistito in questi anni.

L'intervento riformatore dovrebbe pertanto procedere secondo una duplice direzione: da un lato *completare* la riforma del Titolo V con l'aggiunta in sede nazionale della Camera in esame ma, dall'altro, contestualmente *correggerne* le incoerenze, chiarendo il destino delle competenze concorrenti le quali, a mio

---

[3] Mi riferisco al noto scritto di I. Ruggiu, *Contro la Camera delle Regioni,* Jovene, Napoli, 2006.

[4] A. D'Andrea, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti,* in Costituzionalismo.it, n. 1/2012.

[5] Come notato in dottrina, "è difficile contestare che, in un assetto ordinamentale strutturato su un ampio decentramento a carattere territoriale, il principio democratico anzitutto, e le stesse ragioni del buon andamento, richiedono che le decisioni riguardanti le istituzioni dell'autonomia locale siano assunte con la partecipazione di queste. […] Se è dato rinvenire soluzioni diverse al problema partecipativo prospettato, che si collocano o sul piano dell'organizzazione o su quello del procedimento, l'integrazione dei soggetti del decentramento istituzionale nei processi decisionali che li riguardano è più efficace nei Paesi dotati di una seconda Camera che ne è espressione (il Senato nordamericano, il Bundesrat tedesco, le Sénat de Belgique), M. SCUDIERO, *Prefazione*, in ID. (a cura di), *Le autonomie al centro,* Jovene, Napoli, 2007, p. XI – XII.

[6] Sul punto, efficacemente S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in www.issirfa.cnr.it, 2010, p. 7, secondo il quale "serve ricordare solo che «chiamata in sussidiarietà», «materie trasversali», «intreccio o concorrenza di materie», «criterio di prevalenza» hanno rappresentato un armamentario argomentativo – i cui fondamenti sono sicuramente discutibili – che hanno provocato una confusione delle competenze su cui avrebbe dovuto operare, secondo la Corte, il "principio della leale collaborazione", che ha consentito di attenuare la carica innovativa della revisione del Titolo V, giungendo a instaurare una sorta di doppio riparto delle competenze: quello previsto dalle disposizioni costituzionali, da interpretare secondo i canoni classici dell'ermeneutica delle materie; e quello posto nella disponibilità del legislatore statale, sulla base di una scelta non verificabile costituzionalmente, ma semmai alla luce di parametri giurisprudenziali (e politici) elastici e persino evanescenti come la «ragionevolezza» e la «proporzionalità»".

parere, andrebbero sostanzialmente eliminate e non solo "semplificate". Le ragioni sono note: concorrere secondo la logica del principio/dettaglio finisce per confermare il dominio dello Stato sulla materia, non favorisce il dialogo tra i livelli di governo e confonde il legislatore regionale che pensa di avere spazi che poi gli vengono spesso negati dalla Corte dopo un contenzioso estenuante e costoso.

Più interessante è stata in questi anni l'applicazione delle competenze cd. trasversali, ed esemplarmente tra esse la materia "livelli essenziali delle prestazioni": come è noto, il processo di regolamentazione che ne è conseguito ha visto lo Stato stipulare accordi con le Regioni in prima battuta e le Regioni, poi, organizzarsi al loro interno per dare attuazione a tali accordi; il modello, come è evidente, è quello della sanità che, in teoria, è molto razionale (salvo poi essere degenerato per il malcostume italico, favorito peraltro dalla logica del finanziamento a piè di lista e dei ripiani nazionali dei deficit locali). Fosse attuato correttamente, tale schema potrebbe essere riprodotto per molte altre materie, soprattutto quelle inerenti alla garanzia dei diritti sociali, e vedere in questo modo molto valorizzato il ruolo della seconda Camera, chiamata ad esprimersi sulle leggi statali che entrano in merito e determinano quali siano gli elementi di uniformità da imporre al Paese (a garanzia dei cittadini) e quali invece quegli elementi di differenziazione che possono essere lasciati alla decisione regionale.

La modifica dell'assetto delle competenze nel federalismo tedesco. Cenno.

Se gli esempi esteri possono essere invocati *ad adiuvandum*, può essere utile alla discussione ricordare che è questa la strada che è stata – grosso modo – seguita dal legislatore costituzionale che, nel 2006, ha messo mano alla riforma di uno dei "federalismi" più consolidati e ritenuti all'estero ben funzionanti, cioè il federalismo tedesco di stampo cooperativo; tale riforma, considerata, non a caso, "la madre di tutte le riforme economiche e sociali di cui il Paese aveva bisogno[7]", aveva come scopo di liberare un Paese intrappolato nel proprio sistema federale[8] proprio a partire dalla ridefinizione delle competenze e dalla abolizione di quella che corrisponde alla nostra competenza concorrente.

Analogamente a quanto si aspira a fare in Italia, la riforma menzionata si prefiggeva di semplificare il riparto delle competenze legislative tra Federazione e *Länder* ed introdurre un principio di asimmetria in modo da permettere ai *Länder* un esercizio differenziato della propria competenza legislativa in alcune materie. In riferimento a quest'ultimo profilo, a seguito della riforma è stato abrogato l'art. 75 GG che prevedeva la competenza federale di cornice, corrispondente alla nostra competenza concorrente, mentre la *konkurrierende Gesetzgebung* di stampo tedesco (cioè il doppio regime di interventi secondo la logica della *preemption)* ha acquistato una importanza determinante pur essendo stata in passato il principale strumento di accentramento in sede federale della funzione legislativa.

A riforma conclusa, si distinguono attualmente almeno tre tipologie di funzioni legislative federali:

- le materie di competenza esclusiva (*Bedarfskompetenzen*) in cui la federazione esercita il potere legislativo, nell'interesse dello Stato, se e nella misura in cui sia necessario creare condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o conservare l'unitarietà dell'ordinamento giuridico e della struttura economica (si veda la clausola generale presente nell'art. 72 c.1 – 2 GG).

- le materie centrali per la federazione (*Kernkompetenzen*) in cui la Federazione può legiferare senza l'onere di dimostrare la clausola di necessità e il legislatore federale può intervenire senza necessità di motivazione[9].

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

[8] P. M. HUBER, *Deutschand in der Föderalismusfalle*, Heidelberg, 2003.

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

- le materie che sono regolamentate in sede federale ma i cui contenuti possono essere derogati dai *Länder* (*Abweichungskomptenzen*). Si tratta di alcune materie in cui, se la federazione ha esercitato la sua competenza legislativa, i *Länder* possono adottare con legge normative in deroga[10].

L'assetto che deriva da tale riorganizzazione della funzione legislativa federale mostra con chiarezza i due intenti della riforma, quello tecnico e quello politico. Sul piano tecnico la riforma mirava e mira a ridurre le aree di sovrapposizione funzionale e conseguentemente di conflitto tra *Bund* e *Länder*, da un lato abrogando la categorie delle leggi cornice, e dall'altro valorizzando la possibilità di differenziazione dei *Länder* nelle cd. competenze derogabili. Tuttavia non può non darsi conto, come già è stato fatto in dottrina, che anche il nuovo riparto non ha risolto tutte le criticità insite nel modello tedesco, ma anzi ne ha riproposte di nuove, legate in particolare alle competenze in deroga[11]. Il riverbero sul piano politico della tecnica riformistica adottata è stato il tentativo di ridurre il potere delle seconda Camera, divenuta nel tempo da rappresentante delle istituzioni regionali a portatrice di istanze politiche volte ad ostacolare la governabilità.

Il destino delle competenze concorrenti, le esclusive statali e i nessi con i poteri della seconda camera.

Senza pertanto pretendere di importare nel nostro Paese modelli che anche altrove non mancano di mostrare elementi di problematicità, si evidenzia dunque la tendenza all'eliminazione delle competenze concorrenti a favore di competenze regionali "in deroga", cui fa riscontro il tentativo – coerente con l'assetto descritto – di contenere le competenze della seconda Camera, che in passato era stata a tratti usata come strumento politico di blocco delle scelte della maggioranza di governo.

Alla luce dei cenni fatti al modello tedesco si potrebbe ragionare, nel caso italiano, sulla necessità di un ripensamento/eliminazione della potestà concorrente e dell'eventuale introduzione di competenze in deroga per avviarsi verso un sistema duale di competenze esclusive statali e di competenze esclusive regionali in cui la seconda Camera regionale dovrebbe giocare un ruolo importante di bilanciamento della centralizzazione che si profila.

Provo a declinare questa idea avendo come riferimento il riparto di competenze introdotto dalla riforma tedesca del 2006 ma lo ripropongo – rubo a Bin una dotta citazione – "in salsa italiana"[12].

Potremmo avere tre tipi di competenze statali, accuratamente modulate:

- le competenze esclusive pure (poche e nominate): lo Stato ha potestà legislativa salvo possibilità di delega alle Regioni in riferimento alle norme di dettaglio e ai regolamenti. In caso di delega, si dovrebbero specificare le condizioni amministrative e finanziarie connesse alla delega stessa, affinché essa non si risolva in una delega in bianco con forte incremento degli impegni di spesa in capo alle Regioni; qui si potrebbe inserire il parere non vincolante della seconda Camera;
- le competenze esclusive il cui esercizio sia connesso al potere della seconda Camera di proporre emendamenti ricusabili dalla prima Camera. In questa categoria rientrerebbero sostanzialmente i livelli essenziali delle prestazioni e tutta la materia fiscale; da valorizzare in questa sede sia l'intervento della Conferenza Stato Regioni sia della Commissione permanente per l'attuazione del federalismo fiscale prevista dalla l. nr. 42/2009;
- le competenze esclusive con possibilità di deroga da parte delle Regioni in materie come il governo del territorio, l'ambiente e tutta l'organizzazione dei servizi. In questi casi dovrebbero essere esplicitati gli aspetti derogabili, non essendo auspicabile una deroga per l'intera materia. In tale circostanza la

[10] Rientrano in questa tipologia (art. 72 c. 3 GG): la caccia (esclusa la disciplina della licenza di caccia), la protezione della natura e tutela del paesaggio (esclusi i principi generali della protezione della natura, il diritto delle specie protette), la distribuzione delle terre, il governo del territorio, le risorse idriche (escluse le normative relative a sostanze e impianti) e l'ammissione all'università e i titoli universitari finali. In tali casi le leggi federali entrano in vigore non prima di sei mesi dalla loro promulgazione, salvo disposizione contraria con assenso del *Bundesrat*.

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

[12] R. BIN, *Le elezioni e il nodo del Senato*, in Le Regioni, n.1/2013, in corso di pubblicazione.

seconda Camera dovrebbe dare un semplice parere visto che poi le Regioni potrebbero modificare le scelte compiute a livello statale.

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

L'ipotesi di revisione del Titolo V qui abbozzata intende, in ultima analisi, portare ad un accentramento delle competenze legislative e ad un contestuale decentramento delle funzioni amministrative e di organizzazione dei servizi. Quando si parla di funzioni legislative occorre, infatti, considerare l'intera filiera che dalla legge si estende alla attuazione della stessa in sede amministrativa (con le connesse problematiche relative all'esercizio del potere regolamentare) e finanziaria; in altri termini, non è solo la legislazione che dà la misura degli effettivi rapporti tra i diversi livelli di governo – essendo, tra l'altro, il legiferare una attività dai costi tutto sommato contenuti – ma è anche la configurazione delle conseguenze che dalla legislazione si riverberano sugli apparati amministrativi e sui finanziamenti, non considerando le quali si rischia l'irresponsabilità di chi legifera e la paralisi di chi deve amministrare.

Un'ultima breve notazione a conclusione di questo punto. Pur a fronte della riconfigurazione della seconda Camera nel senso qui proposto, ritengo sia auspicabile il mantenimento del sistema della Conferenze, in quanto esse costituiscono sedi fondamentali di negoziazione politica e gestione degli accordi tra Stato e autonomie. Senza luoghi di negoziazione, infatti, è inevitabile una sopravvalutazione del contenzioso. Proprio su questo aspetto potrebbe essere utile guardare al modello scozzese, il quale secondo logiche di *soft law* e attraverso un sistema di accordi, pare essere in grado, pur in contesto ordinamentale – occorre sottolinearlo – differente da quello italiano, di gestire la conflittualità tra centro e periferia e anzi costituisce un felice esempio di leale collaborazione tra le diverse entità territoriali.

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

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

Con riferimento all'attività legislativa, infatti, si ritiene necessaria la differenziazione tra le funzioni delle due Camere non solo per competenze ma anche per tipologie di leggi. Vi sarebbero da un lato leggi bicamerali, in cui il Senato partecipa al procedimento legislativo in maniera paritaria alla Camera. Dall'altro vi sarebbero altri tipi di leggi sui quali il Senato può proporre emendamenti e chiedere un riesame alla Camera[13].

Tra le leggi bicamerali dovrebbero sicuramente essere annoverare le leggi di revisione costituzionale, le leggi elettorali, le leggi in materia europea e poche altre.

Il Senato dovrebbe, inoltre, continuare a prendere parte alle funzioni elettive, quali l'elezione dei membri del CSM, dei giudici della Corte Costituzionale e l'elezione e la messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica, sempre che non si opti per cambiamenti relativamente alla forma di governo.

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

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

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

Se l'obiettivo primario della previsione di una seconda Camera è quello di favorire la partecipazione al centro delle varie componenti della Repubblica, sia a livello legislativo ma anche a livello amministrativo, il terzo aspetto su cui ragionare in un'ottica di riforma riguarda la struttura e la composizione della seconda Camera, ovvero il nodo delle soluzioni istituzionali. In proposito, due sono le vie che si prospettano, in conformità ai due grandi modelli presenti nel diritto comparato: i c.d. modelli "puri", tra cui vanno annoverati il *Bundesrat* tedesco, il *Bundesrat* austriaco e il Senato americano, e i cd. modelli "ibridi", i quali presentano una composizione differenziata quanto a elettorato attivo e/a elettorato passivo.

Partendo dai modelli "puri", essi non costituiscono una categoria uniforme, visto che *Bundesrat* da un lato e Senato americano dall'altro sono rispettivamente eletti l'uno indirettamente (da parte degli esecutivi – in Germania – o dei parlamenti – in Austria – dei *Länder*) e con rappresentanza proporzionale delle entità federate, il secondo ad elezione diretta e con rappresentanza paritaria degli Stati (due Senatori per ogni Stato)[14].

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

Quello austriaco è, invece, considerato un modello *sui generis*, basato sulla designazione indiretta dei suoi membri da parte dei *Lantage*, ovvero dalle assemblee legislative dei *Länder,* scelti all'esterno dell'organo stesso. Si tratta, secondo parte della dottrina, di un modello camerale ad elezione indiretta, che più che un modello a sé stante costituirebbe una mera variante del modello senatoriale americano[15] pur prevedendo una forma di rappresentanza proporzionale rispetto alle dimensioni degli Stati membri e non eguale come accade invece oltreoceano. Il modello in esame è stato ed è fortemente criticato, soprattutto a motivo del fatto che la dimensione partitica tende a soffocare l'emergere di interessi territoriali e istituzionali[16], i quali finiscono per essere sostanzialmente omogenei rispetto a quelli espressi nella Camera elettiva[17]. I limiti mostrati dal sistema austriaco mettono in guardia dall'adottare una simile soluzione senza adeguati correttivi in un sistema come quello italiano caratterizzato da un'elevata conflittualità a livello partitico, che forse finirebbe per neutralizzare la dimensione "regionale" di un Senato in tal senso riformato.

Più suggestivo appare essere il modello *Bundesrat* tedesco, considerato da autorevole dottrina "la seconda Camera «federale» più federale del mondo[18]". Non è nuova la proposta di adottare il modello *Bundesrat*, che vede presenti solo gli esecutivi locali nella seconda Camera federale (in realtà un "Consiglio Federale" che a me piace indicare come una sorta di "secondo governo"), con i due corollari del vincolo di mandato e del voto unitario da parte della singola delegazione[19]. E, tuttavia, pur trattandosi di un modello assai suggestivo per semplicità ed efficienza, riprodotto anche su scala europea nel Consiglio dei ministri dell'Unione[20], è pienamente condivisibile la critica avanzata da Stelio Mangiameli[21], il quale ha giustamente

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

[15] R. BIFULCO, *Ordinamenti federali comparati, Vol. I*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 122.

[16] Ibidem.

[17] Ibidem.

[18] A. D'ATENA, *Un senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare,* in Rass. Parl., n.1/ 2008, p. 245.

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

[20] Il Trattato di Lisbona dispone, infatti, che il Consiglio esercita, "congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio". Esso esercita inoltre "funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati".

Per il profilo che rileva in questa sede, occorre sottolineare che, pur con i dovuti distinguo, il criterio sotteso alla sua composizione è il medesimo del modello *Bundesrat*: ossia è costituito dai delegati dei governi degli Stati membri, a livello ministeriale (art. 16 c. 2 TUE).

rilevato come questo modello può funzionare se a monte (cioè a livello locale) esso è supportato da una forma di governo parlamentare forte. Da noi, dove a livello locale la forma di governo è tendenzialmente presidenziale, con forte accentuazione dei poteri dell'esecutivo, limitare agli esecutivi la partecipazione alla seconda Camera avrebbe un effetto ulteriormente deprimente delle funzioni, già smorzate dalla riforma, del legislatore regionale. A ciò si aggiunga che il *Bundesrat* non è tanto un modo per rafforzare stanchi regionalismi quanto il vertice di un federalismo forte, che ha nell'amministrazione – prima che nella legislazione – il suo asse portante, il che differenzia profondamente l'organizzazione costituzionale tedesca dalla quella italiana. E, infine, non dimentichiamo che gli attenti tedeschi, dopo anni di federalismo cooperativo e intrecciato (la cd. *Verpflechtung*) si sono orientati verso un sistema tendenzialmente duale che prelude a una qualche differenziazione tra centro e periferia e hanno depotenziato in modo sensibile i poteri del *Bundesrat* stesso portando le leggi che necessitano del suo assenso dal 60% al 35/40%.

Per tutti questi motivi e per altri ancora, parrebbe quindi più interessante e coerente con la nostra forma di Stato optare per un Senato delle Regioni a composizione *mista* in cui vi siano presenti, da un lato, i Presidenti delle Regioni e qualche assessore, magari scelto secondo le materie che vengono discusse e vincolati a votare in modo unitario, e dall'altro rappresentanti di provenienza consiliare, non vincolati a votare in maniera unitaria. In questo caso l'alternativa sarebbe tra consiglieri regionali che eleggono consiglieri regionali oppure consiglieri regionali che eleggono persone esterne al Consiglio. La prima delle due soluzioni, verso cui ci si dovrebbe orientare, favorirebbe, in particolare, la dimensione istituzionale della seconda Camera in cui i Senatori membri dei Consigli potrebbero costituire un elemento di raccordo tra legislatori allo scopo di incrementare la collaborazione tra i diversi livelli di governo[22].

In una simile composizione la seconda Camera potrebbe svolgere un effettivo ruolo di mediazione tra gli interessi del centro e quelli periferici, rendendo il Senato una reale sede di mediazione. L'elezione dei Senatori in seno al Consiglio regionale tra i suoi membri porterebbe, inoltre, ad attenuare uno dei maggiori difetti del modello austriaco, "al quale si rimprovera di operare secondo una logica partitica e non territoriale. È, infatti, evidente che il collegamento strutturale con le assemblee rappresentative regionali dovrebbe propiziare l'immedesimazione dei Senatori con le specifiche esigenze degli enti di appartenenza, con conseguente, almeno parziale, emancipazione degli stessi dalle rispettive estrazioni partitiche"[23].

Accanto al modello qui prefigurato vi possono essere altre soluzioni di tipo misto, che prevedono in particolare una qualche forma di rappresentanza degli enti locali. Si tratta di una opzione molto diffusa in dottrina, che sembrerebbe coerente con l'assetto definito dall'art. 114 Cost. che dà rilievo all'autonomia degli enti locali, ed anzi li colloca a fondamento della struttura repubblicana. A sostegno di questa opzione si adduce anche il fatto che tradizionalmente gli enti locali sono maggiormente radicati in termini di identità nel territorio ed esprimono un legame più profondo con le istanze territoriali, di quello che hanno saputo finora fare le Regioni[24]. Pur ammettendo la necessità di una valorizzazione degli enti locali e di tutte le componenti della Repubblica, ritengo tuttavia preferibile rimanere nel solco della tradizione federale classica, incentrata su due soggetti istituzionali principali (Stato centrale e Stati regionali) e

---

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

[22] Andrebbe altresì evitata una articolazione a base partitica dei gruppi parlamentari presenti in Senato per optare verso una articolazione di tipo regionale, sul punto si veda A. D'ATENA, *Un senato "federale",* cit., p. 245.

[23] Ibidem.

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

conseguentemente su una seconda Camera rappresentativa, almeno in via prevalente, delle Regioni[25]. Non sono favorevole, in altri termini, alla introduzione di rappresentanti degli enti locali come ulteriore fattore di differenziazione della seconda Camera perché penso che gli enti locali dovrebbero avere una qualche forma di riferimento normativo regionale e non, come oggi, essere sostanzialmente dipendenti dallo Stato.

Si potrebbe anche configurare un'ulteriore alternativa, che non mi vede favorevole, ma che ritengo sia accettabile, ovvero lasciare alle singole Regioni la scelta di come configurare l'elettorato passivo. Per esempio si potrebbe lasciare alle Regioni la facoltà di disciplinare con legge regionale le modalità di elezione dei Senatori di matrice consiliare, prevedendo che possano essere eletti membri dei CAL o amministratori locali, quindi membri esterni all'organo consiliare. In questa ipotesi verrebbe meno il legame istituzionale tra Senatori ed ente regionale, risolvendosi così in una rappresentanza di tipo territoriale e non istituzionale. Ricorrendo a tale opzione si potrebbe creare una disomogeneità all'interno del Senato (alcune Regioni verrebbero rappresentate solo da membri regionali, altre anche da membri degli enti locali). Per evitare tale discrasia e i limiti insiti in una eccessiva frammentazione della rappresentanza, ritengo dunque che, in definitiva, la soluzione che vede un Senato composto da soli rappresentanti regionali sia la più auspicabile nel nostro contesto ordinamentale.

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

Lorenza Violini

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

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

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

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

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

La più realistica prospettiva di riforma pare dunque essere quella che conduce alla creazione di un parlamento bicamerale adatto alla nostra forma di stato. Ed è su questo che esporrò qualche pensiero.

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

Bicameralismo e Titolo V: le funzioni "a proiezione regionale" della seconda camera.

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

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

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

Un intervento riformatore in tal senso dovrebbe condurre da un lato al *completamento* del Titolo V e dall'altro ad una sua *correzione* e *semplificazione*. In particolare sembrerebbe auspicabile l'eliminazione della competenza concorrente, foriera di complicazioni e criticità nel rapporto Stato–Regioni (si pensi a materie come tutela della salute, ricerca scientifica, la localizzazione delle grandi infrastrutture). Sotto questo profilo pare utile un cenno alla riforma del federalismo tedesco del 2006, considerata, non a caso, "la madre di tutte le riforme economiche e sociali di cui il Paese aveva bisogno[26]", un Paese intrappolato nel proprio sistema federale.

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

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

Si distinguono tre tipologie di materie concorrenti definite in dottrina:

- *Bedarfskompetenzen* (competenze di bisogno): ovvero *la federazione ha potere legislativo se e nella misura in cui l'instaurazione di condizioni di vita equivalenti* nel territorio federale o la conservazione dell'unità del diritto e dell'economia rendono necessaria, nell'interesse dello Stato nel suo complesso una disciplina legislativa federale. (art. 72 c.1 – 2 GG).
- *Kernkompetenzen* (competenze essenziali): la Federazione può legiferare senza l'onere di dimostrare la clausola di necessità. Il legislatore federale può intervenire senza necessità di motivazione[27].
- *Abweichungskomptenzen* (competenze derogabili): in alcuni materie, se la federazione ha esercitato la sua competenza legislativa i Laender possono adottare con legge normative in deroga[28].

È evidente l'intento della riforma di ridurre le possibili aree di sovrapposizione e conseguentemente di conflitto tra *Bund* e *Länder*, da un lato abrogando la categorie delle leggi cornice, e dall'altro valorizzando la possibilità di differenziazione dei *Länder* nelle cd. competenze derogabili.

Tuttavia non può non darsi conto, come già è stato fatto in dottrina, che anche il nuovo riparto non ha risolto tutte le criticità insite nel modello tedesco, ma anzi ne ha riproposte di nuove, legate in particolare alle competenze in deroga[29].

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

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

---

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

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

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

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

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

Provo a declinare questa idea avendo come riferimento il riparto di competenze introdotto dalla riforma tedesca del 2006 ma lo ripropongo - rubo a Bin una dotta citazione – "in salsa italiana"[30].

Potremmo avere tre tipi di competenze statali, accuratamente modulate:

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

  In questa categoria rientrerebbero sostanzialmente i livelli essenziali delle prestazioni e tutta la materia fiscale.
- le esclusive con possibilità di deroga da parte delle Regioni in materie come il governo del territorio, l'ambiente e tutta l'organizzazione dei servizi. In questi casi dovrebbero essere esplicitati gli aspetti derogabili, non essendo auspicabile una delega per la materia in toto. Qui la seconda camera dovrebbe dare un semplice parere visto che poi le Regioni potrebbero modificare le scelte compiute a livello statale.

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

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

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

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

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

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

Con riferimento all'attività legislativa, infatti, si ritiene necessaria la differenziazione tra le funzioni delle due Camere non solo per competenze ma anche per tipologie di leggi. Vi sarebbero da un lato leggi bicamerali, in cui il Senato partecipa al procedimento legislativo in maniera paritaria alla Camera. Dall'altro vi sarebbero altri tipi di leggi sui quali il Senato può proporre emendamenti e chiedere un riesame alla Camera[31]. Tra le leggi bicamerali dovrebbero sicuramente essere annoverare le leggi di revisione

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

[31] In questo senso si muoveva già la Bozza Violante che prevedeva una distinzione funzionale del ruolo delle due camere e introduceva una serie di leggi bicamerali, quali la revisione costituzionale, le leggi in materia elettorale, le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, leggi concernenti l'esercizio delle

costituzionale, le leggi elettorali, le leggi in materia europea e poche altre. Tra le leggi non bicamerali vi sarebbero in via residuale tutte le altre leggi che non rientrano nella prima categoria. In questo caso il Senato dovrebbe avere la facoltà di proporre emendamenti, salvo però la possibilità della Camera di superare l'opposizione del Senato a maggioranza assoluta e comunque mantenendo in capo ad essa la deliberazione finale.

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

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

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

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

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

Partendo dai modelli "puri", quello *Bundesrat* e quello americano a loro volta sono espressione di due diverse tipologie di composizione della seconda camera: il primo a designazione indiretta, da parte degli esecutivi (Germania) o dei parlamenti (Austria) dei *Länder* e con rappresentanza proporzionale delle entità federate, il secondo ad elezione diretta e con rappresentanza paritaria degli Stati (due Senatori per ogni Stato)[32].

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

Quello austriaco è, invece, considerato un modello *sui generis*, basato sulla designazione indiretta dei suoi membri da parte delle assemblee legislative dei *Länder*, in cui i 9 *Länder* sono rappresentati in maniera proporzionale alla loro popolazione. Tale modello è al presente oggetto di molte critiche poiché "si tratterebbe di una rappresentanza territoriale scarsamente funzionale, in quanto imposta, sul piano istituzionale, nel contesto di una realtà socio-politica assai strutturata in cui la realtà partitica tende ad assorbire quella territoriale"[33]. Conseguenza di tale egemonia dei partiti nella rappresentanza del *Bundesrat* e dell'affermazione dei partiti di massa, è che gli interessi espressi in seno allo stesso sono sostanzialmente omogenei a quelli espressi nella Camera elettiva[34].

---

competenze legislative dello Stato indicate negli articoli 114, terzo comma; 116, terzo comma; 117, commi quinto e nono; 120, secondo comma; 122, primo comma; 123, quinto comma; 132, secondo comma, e 133, primo comma, le leggi concernenti l'istituzione e la disciplina delle Autorità di garanzia e di vigilanza e le leggi in materia di tutela delle minoranze linguistiche.

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

[33] Ibidem.

[34] Ibidem.

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

Più suggestivo appare essere il modello *Bundesrat* tedesco, che è considerato da autorevole dottrina, "la seconda camera «federale» più federale del mondo[35]". In tale Camera sono presenti solo gli esecutivi locali i quali agiscono secondo due criteri fondamentali: il vincolo di mandato e quello del voto unitario da parte della delegazione[36]. Pur essendo un modello molto affascinante, riprodotto anche in scala europea nel Consiglio dei ministri dell'Unione[37], condivido la critica che è stata fatta da Stelio Mangiameli[38] , il quale ha giustamente rilevato come questo modello può funzionare se a monte (cioè a livello locale) esso è supportato da una forma di governo parlamentare forte. Da noi, dove a livello locale la forma di governo è tendenzialmente presidenziale, con forte accentuazione dei poteri dell'esecutivo, limitare agli esecutivi la partecipazione alla seconda camera avrebbe un effetto totalmente deprimente rispetto al legislatore regionale, al Consiglio. A questo aggiungo che il *Bundesrat* non è tanto un modo per rafforzare stanchi regionalismi quanto il vertice di un federalismo forte, che ha nell'amministrazione – prima che nella legislazione – il suo asse portante.

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

Per tutti questi motivi e per altri ancora, parrebbe quindi più interessante e coerente con la nostra forma di Stato optare per un Senato delle Regioni a composizione *mista* in cui vi siano presenti, da un lato, i Presidenti delle Regioni e qualche assessore, magari scelto secondo le materie che vengono discusse e vincolati a votare in modo unitario, e dall'altro rappresentanti di provenienza consigliare, non vincolati a votare in maniera unitaria. In questo caso l'alternativa sarebbe tra consiglieri regionali che eleggono consiglieri regionali oppure consiglieri regionali che eleggono persone esterne al Consiglio. Sarei incline a preferire la prima delle due soluzioni: si tratterebbe in questo caso di una rappresentanza istituzionale dell'ente regione, in cui i Senatori membri dei Consigli potrebbero costituire un elemento di raccordo tra legislatori che mi parrebbe foriero di buoni esempi.

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

---

[35] A. D'ATENA, *Un senato "federale". A proposito di una recente proposta parlamentare,* in Rass. Parl., n.1/ 2008, p. 245.

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

[37] Il Trattato di Lisbona dispone, infatti, che il Consiglio esercita, "congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio". Esso esercita inoltre "funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati".

Per il profilo che rileva in questa sede, occorre sottolineare che, pur con i dovuti distinguo, il criterio sotteso alla sua composizione è il medesimo del modello Bundesrat: ovvero è costituito dai delegati dei governi degli Stati membri, a livello ministeriale (art. 16 c. 2 TUE).

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

risultato, che potrebbe essere, forse, favorito, se si prevedesse un'articolazione a base regionale e non politica dei gruppi parlamentari"[39].

Accanto al modello descritto, vi possono essere altre soluzioni di tipo misto, che prevedono in particolare una qualche forma di rappresentanza degli enti locali. Si tratta di una opzione molto popolare in dottrina, coerente con l'assetto definito dall'art. 114 Cost. che dà rilievo all'autonomia degli enti locali, ed anzi li colloca a fondamento della struttura repubblicana. A sostegno di questa opzione si adduce anche il fatto che tradizionalmente gli enti locali sono maggiormente radicati in termini di identità nel territorio ed esprimono un legame più profondo con le istanze territoriali, di quello che hanno saputo finora fare le Regioni[40].

Pur riconoscendo la necessità di una valorizzazione degli enti locali e di tutte le componenti della Repubblica, che poi è il modello presentato dalla Bozza Violante, ritengo tuttavia preferibile rimanere nel solco della tradizione federale classica, incentrata su due soggetti istituzionali principali (Stato centrale e Stati regionali) e conseguentemente su una seconda Camera rappresentativa, almeno in via prevalente, delle Regioni[41]. Non sono favorevole, in altri termini, alla introduzione di rappresentanti degli enti locali come ulteriore fattore di differenziazione della seconda camera perché penso che gli enti locali dovrebbero avere una qualche forma di riferimento normativo regionale e non, come oggi, essere sostanzialmente dipendenti dallo Stato.

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

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

---

[39] A. D'ATENA, *Un senato "federale",* cit., p. 245.

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

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

LA REVISIONE
DELLA FORMA DI STATO

Augusto Barbera

Una premessa. Il Titolo V ha accresciuto il marasma che già da vari anni contrassegnava l'intrecciarsi della legislazione statale e regionale. Non enfatizzo il punto ma una parte non indifferente della (rovinosa) caduta del Pil di questi ultimi decenni è da ascrivere al malessere di interi settori dell'economia,stressati dalla caotica sovrapposizione di discipline statali e regionali (e municipali), con gravi danni alla certezza del diritto,privando spesso i cittadini e gli operatori economici di punti certi di riferimento. Non a caso fra le riforme compiute dalla Germania, e che sono ritenute alla base del suo successo, sta anche la riforma del federalismo operata in tempi rapidi nel 2006 dal governo di grande coalizione.

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

Alle Gazzette Ufficiali di Stato e Regioni si deve aggiungere non poche volte la consultazione delle decisioni del "terzo legislatore"(anzi quarto per via delle fonti europee), della Corte Costituzionale, la cui giurisprudenza, sollecitata da numerosi casi concreti, non sempre riesce ad essere certa e coerente.

Queste decisioni della Corte, peraltro, giungono dopo mesi di vigenza della legge regionale, atteso che il nuovo Titolo V, modificando il vecchio art. 127, ha subordinato l'eventuale impugnazione governativa alla previa entrata in vigore di una determinata legge regionale (con l'intento intento di evitare forme di contrattazione fra Stato e Regione, che tuttavia si sono puntualmente ripetute anche nei sessanta giorni entro cui il governo può impugnare una legge).

Soluzioni semplificatrici non sono possibili. Non sono possibili in senso centralistico perché essenziale rimane il ruolo delle Regioni, atteso che la competizione a livello globale sempre più si svolge non fra imprese ma fra "sistemi territoriali di imprese", ed essenziale è quindi il ruolo dei governi regionali nella infrastrutturazione del territorio, nella formazione professionale, nella organizzazione di servizi reali alle imprese. Importante altresì il ruolo delle Regioni per evitare possibili distorsioni municipaliste atteso che preoccupante è la dispersione delle risorse pubbliche per l'assenza di una seria pianificazione urbanistica, la disordinata moltiplicazione delle infrastrutture (emblematica la moltiplicazione degli impianti aeroportuali), la dispersione degli investimenti delle imprese locali, ancora ispirate ad una logica localistica. Le Regioni sono spesso criticate per avere dato vita a forme di "neocentralismo regionale"; ma la accusa, a mio avviso, va capovolta: esse, sia per loro debolezza politica sia per resistenze municipaliste, non sono state in grado (tranne eccezioni) di porre in essere politiche di pianificazione regionale,in grado di collegarsi alle più ampie scelte di programmazione nazionale.

Occorre quindi mantenersi nel disegno voluto dal legislatore costituente che rifiutò la scelta federalista ma nello stesso tempo intese superare il localismo provincialista e municipalista.

È necessario, a tal fine, operare un ragionevole bilanciamento fra interessi nazionali, regionali e locali.

Il testo del 2001 ha preteso di eliminare ogni riferimento all' "interesse nazionale", così come era previsto dalla Costituzione del 1948, ma poiché la Repubblica rimane "una", poiché anche negli Stati federali i Parlamenti nazionali fanno valere il "National" o "Federal interest", attraverso la "Supremacy clause" o la "Konkurrierende Gesetzgebung", non poteva venire meno la tutela di taluni interessi nazionali, comunque denominati.

Peraltro, tali interessi, cacciati dalla porta, sono rientrati dalla finestra, facendosi strada attraverso le clausole generali individuate dallo stesso art. 117 ("la tutela della concorrenza","l'ordine pubblico", " i livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", i "vincoli comunitari" e soprattutto negli ultimi anni il "coordinamento finanziario") o attraverso l'utilizzazione pretoria del principio di sussidiarietà. Ma tale recupero è avvenuto non ad opera del Parlamento, la sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte Costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio degli interessi nazionali. Questa (spesso benemerita) azione della Corte ha due (gravi) limiti : a) è stata posta in essere da un organo, non legittimato democraticamente, il cui compito è quello di giudicare la legittimità delle leggi e non quello di riscrivere - perché di questo in pratica si è trattato - i parametri costituzionali o addirittura di valutare - pericolosamente sfiorando il "merito" di una legge - la "adeguatezza" di un intervento regionale o statale (perché questo comporta, ad esempio, la applicazione del principio di sussidiarietà); b) non sempre inoltre l'effetto razionalizzatore è stato raggiunto ed anzi , in alcuni casi, si sono aperti nuovi problemi. Avere previsto, ad esempio, l'intesa fra Stato e Regioni nelle materie ricollocate a livello nazionale in forza del principio di adeguatezza-sussidiarietà ha portato ad accrescere i poteri di veto di Regioni ed enti locali proprio nelle materie in cui di più sono coinvolti interessi nazionali (es. Sent. 4/2004).

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

Una prima proposta: superare una rigida ripartizione delle materie e puntare sulla distinzione delle "funzioni" in relazione ad "obbiettivi".

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

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

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

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

Come andare avanti? Come liberarsi dal "groviglio inestricabile delle competenze"? Lo dico in breve; si potrebbero: a) eliminare le competenze "concorrenti", accrescendo le competenze "esclusive" e/o "residuali" sia dello Stato e sia delle Regioni (eviterei in entrambi in casi di parlare di competenze "esclusive", meglio parlare di competenze "proprie"); b) ma nello stesso tempo introdurre una "clausola di supremazia" della legge statale sulle leggi regionali (e che, nei fatti, già la giurisprudenza della Corte lascia

intravedere facendo ripetuti riferimenti negli ultimi anni ai limiti derivanti alle Regioni dal "coordinamento finanziario" di competenza statale); c) stabilire, in analogia a quanto previsto dall'art. 71 della Costituzione tedesca, che la legge dello stato possa autorizzare i legislatori regionali (e le stesse amministrazioni regionali o locali) a intervenire, entro determinati limiti, anche in settori propri dello Stato.

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

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

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

Possibili proposizioni normative.

Eliminare l'elenco delle materie di competenza concorrente, riportando alcune materie al livello statale ed affidando tutte le altre al livello regionale;

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

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

   Si potrebbe aggiungere per esempio come ha già fatto il Codice dell'ambiente, materia statale, o come potrebbe farsi per l'istruzione universitaria o per le telecomunicazioni:

   "La Camera dei deputati, acquisito il parere del Senato della Repubblica, può autorizzare l'esercizio dell'attività legislativa regionale anche nelle materie di competenza propria dello Stato".

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

   "Tutte le altre funzioni non espressamente elencate sono di competenza regionale. In particolare compete alle Regioni la pianificazione e infrastrutturazione di interesse regionale, la mobilità all'interno del territorio regionale, i servizi reali alle imprese, la qualificazione professionale, la organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, ferme restando le norme generali sull'istruzione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici".

La Camera dei deputati, acquisito il voto favorevole del Senato della Repubblica, può intervenire nelle materie di competenza regionale con una propria disciplina legislativa allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario il perseguimento di programmi di interesse nazionale. Ove il voto reso dal Senato della Repubblica sia contrario la Camera dei deputati, su iniziativa del Governo, delibera a maggioranza dei componenti.

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

Le funzioni di competenza regionale sopra indicate avrebbero un valore puramente esplicativo: potrebbero non essere specificamente indicate atteso che andrebbero mantenute alle Regioni tutte le funzioni non espressamente attribuite allo Stato ma potrebbe essere utile farlo qualora si volesse dare un

orientamento per la coerente e concreta applicazione dell'art. 119 sul federalismo fiscale che richiede l'individuazione delle funzioni "normali" di Regioni ed enti locali da finanziare "integralmente".

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

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

Seconda proposta: eliminare l'ultimo comma dell'art. 116 che autorizza, in pratica, forme diffuse di autonomia speciale. Se si prevede - come nella proposta precedente - che il legislatore statale possa in determinate materie circoscrivere temporalmente e/o territorialmente (in relazione a determinate regioni) l'efficacia delle proprie disposizioni attraverso norme cedevoli, può anche essere superatala norma infelicemente introdotta nel 2001 (e fin qui non attuata).

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

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

È bene quindi che spetti alla legge statale lasciare a singole Regioni, d'intesa con le stesse, gli spazi normativi e/o amministrativi ritenuti necessari in relazione agli obbiettivi della programmazione nazionale e regionale ma senza prefigurare, come nell'art. 116, dette forme "diffuse" di autonomia speciale. Peraltro lo stesso testo Calderoli approvato dalla maggioranza di centro destra aveva demolito e sottoposto a forte critica questa norma.

Terza proposta: superare la scissione fra potere legislativo riconosciuto allo Stato nelle materie concorrenti e potere regolamentare riconosciuto alle Regioni nella stessa materia.

Tale scissione, peraltro, oltre a creare irragionevoli problemi applicativi (Sent. 151/2005), ha avuto come rimedio l'emersione di una nuova categoria di atti - gli "atti non aventi natura regolamentare"- che rappresentano non solo una anomalia ma hanno portato alla caduta di tutte le garanzie previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato,obbligo di pubblicazione ecc.). Aggiungerei pertanto la seguente (in sostituzione della norma di cui al sesto comma dell'art. 117) formulazione :

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

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

Quarta proposta. Andrebbe modificato l'art. 127 consentendo al Governo, previo parere del Senato, di impugnare una legge regionale prima della sua pubblicazione evitando l'entrata in vigore di leggi che creano per diversi mesi confusioni applicative.

Andrebbe inoltre evitato il ripristino nel testo costituzionale dei vecchi controlli amministrativi su Regioni ed enti locali ma andrebbe lasciata alle leggi ordinarie la individuazione di forme non invasive di controlli, peraltro talora richiesti dal diritto comunitario.

Quinta proposta: attuare l'art. 119. Sul c.d. federalismo fiscale va tenuto fermo l'art. 119 approvato nel 2001, norma meno "garibaldina" delle altre e ben meditata. Il problema è - qui sì ! - l'attuazione con legge senza ulteriori interventi sulla normativa costituzionale (che la Corte ha richiesto fin dalla Sent. 370/2003 e dalla Sentenza 37/2004). E in tempi rapidi perché non è possibile proseguire con un tuttora alto livello di centralizzazione del prelievo cui corrisponde un livello non meno alto di decentralizzazione della spesa. Spetta alla politica superare i possibili conflitti redistributivi, fra centro e periferia e fra nord e sud. La strada non è facile ma non si può né stare fermi né tornare indietro.

L'unica integrazione utile potrebbe essere rappresentata dalla espressa previsione nel testo costituzionale dei "costi standard".

Sesta proposta: riscrivere l'art. 114 della Costituzione (e superare le Province).

In base alla nuova formulazione dell'art. 114 della Costituzione, " la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dallo Stato" . La Repubblica non si " riparte " in Regioni, Province e Comuni, come nel vecchio art. 114, ma " è costituita " dagli stessi enti, cui si aggiungono le Città metropolitane (enti virtuali, non ancora esse stesse costituite) e lo Stato. Si usa volutamente un'espressione che richiama un "processo costituente" sottostante ma lo Stato centrale – ci dice la storia – può essere il frutto di un "foedus" non, come paradossalmente nel testo attuale, uno dei soggetti contraenti. Si tratterebbe di un ben strano "foedus" fra collettività "autonome" (così esplicitamente definite dallo stesso articolo 114) e lo Stato, che autonomo non è (e rispetto a chi, del resto, dovrebbe rivendicare autonomia?).

Si vuole solo distinguere fra "Stato ordinamento" e "Stato persona", fra "Stato comunità" e "Stato apparato"? Ma allora che senso ha, in tale formula, la giustapposizione dello "Stato apparato" alle comunità territoriali, regionali e locali? Si è voluto - è stato detto - "rifondare la Repubblica" . Se così fosse si sarebbe "mutata" (non solo "revisionata") la Costituzione mettendo in contraddizione il nuovo art. 114 (la "Repubblica è costituita") con il vecchio art. 5 (la "Repubblica, una e indivisibile… promuove le autonomie locali").

In ogni caso non preoccupa l'uso di un linguaggio cifrato in un documento che deve parlare al popolo "in modo alto e chiaro" e non solo ai costituzionalisti? è facile per i cittadini distinguere la Repubblica dallo Stato? È da ritenersi superata la lettura che, sulla base del testo precedente, riteneva la "Repubblica " costituita dai cittadini e dalle loro formazioni sociali? Ai cittadini si sostituiscono gli enti indicati nel nuovo testo? I cittadini hanno rilievo solo in quanto organizzati negli enti in questione? C'è da chiedersi se la sovranità popolare non corra il rischio di restare inviluppata in questo indecifrabile groviglio di enti. Un solo esempio: il Parlamento è organo della "Repubblica" o è solo organo dello "Stato"? L'interpretazione più rigorosa dovrebbe portare alla conclusione che l'unico organo della Repubblica è la Corte Costituzionale e che solo ad essa è affidato il compito di tutelare l'unità della Repubblica e gli interessi nazionali: non mi pare il massimo sotto il profilo della teoria democratica.

C'è di più: trovo sbagliata la formula anche nell'ottica della scienza giuridica. Essa riecheggia la "Dreigliedrigkeitslehre", che risale al periodo in cui la dottrina tedesca di fine ottocento intendeva mettere sullo stesso piano di dignità il Re di Prussia, che era anche Imperatore del Reich, e i duchi e monarchi dei regni federati. Essa si basava su un triangolo formato da un vertice, il "Gesamtstaat" (lo Stato complessivo), e due lati, l' "Oberstaat" (lo Stato superiore, il Bund) e i "Gliedstaaten" (gli Stati membri, i Länder). Ma la tesi "triadica" è stata definitivamente respinta dal Tribunale costituzionale tedesco con la sentenza del luglio 1961 (DVBl.1961/587). Tale dottrina, infatti, è stata ritenuta in contrasto con il sistema costituzionale e con i principi democratici. Determinante è stato l'argomento – lo dico in sintesi - che il Bund non può avere o perseguire, a differenza di quanto può accadere per i Länder, interessi diversi dal "Gesamtstaat". In linea con tale orientamento, nella nuova formula dell'art. 72, varata nel 1994, il "gesamstaatlichen Interesse" - corrispondente per molti versi al nostro "interesse nazionale" - è esplicitamente affidato alla cura del Bund , vale a dire dell' "Oberstaat".

In ogni caso – a prescindere dalla bontà o meno di tale schema triadico - il nuovo art. 114 va oltre: in esso sono non tre ma cinque gli enti che si affollano nel costituire la Repubblica e dunque il triangolo è sostituito da un pentagono dai lati irregolari.

La norma proposta è contenuta nella successiva proposta. Tuttavia, per realismo, penso che si possa evitare di riaprire discussioni ideologiche lasciando ad altra occasione la riformulazione di questa disposizione.

Settima proposta. Come è noto, le Province furono inserite all'ultimo momento, e praticamente senza dibattito, dall'Assemblea costituente, modificando una proposta di soppressione elaborata a larga maggioranza dalla Commissione dei 75.

Non metto in discussione il ruolo importante svolto da talune dirigenze provinciali ma la loro sopravvivenza è incompatibile sia con la istituzione delle Città metropolitane sia con i processi di aggregazione fra Comuni, già in atto e da incentivare ulteriormente. E in ogni caso svolgono funzioni non sempre incisive e comprensibili per l'opinione pubblica.

Le Province, anche se legate talvolta a capoluoghi che mantengono una sia pure limitata funzione di irradiazione mercantile, finiscono per insistere in confini spesso irrazionali sotto il profilo economico-sociale. Si va dalla Provincia di Torino con 315 Comuni a quella di Prato con 7 Comuni; dai quasi quattro milioni della Provincia di Roma ai 90.000 della Provincia di Isernia. Nel Nord le Province sono espressione storica della conquista del Comune sul contado; nel Sud esse talvolta corrispondono a "regioni naturali" (Capitanata, Irpinia e Salento ad esempio) ma il più delle volte sono stati " illo tempore" disegnate con riferimento alle esigenze dei governi pre-unitari ed unitari per il mantenimento dell'ordine pubblico.

L'ambiente in cui si muovono non sempre è loro favorevole: avvertite come un peso dai Comuni, soprattutto dal Comune capoluogo, tollerate come un diaframma dalle Regioni, invise spesso ad altri importanti centri della Provincia (cui talvolta si è voluto dare soddisfazione dando vita a Comunità montane, riesumando i Circondari o moltiplicando il numero delle Province) esse hanno in passato goduto del favore del Governo centrale (facendo da supporto all'istituto prefettizio) e di quello delle strutture di vertice dei partiti nazionali (ponendosi come il loro terminale periferico più adeguato: né troppo forte, come il livello regionale, né troppo incontrollabile come il livello dei collegi uninominali).

Ho fatto riferimento alla esclusione delle Province dall'art. 114 perché l'esperienza ha fin qui registrato il fallimento dei tentativi di operare con legge ordinaria. Come è noto il Governo Berlusconi ne aveva disposto l'accorpamento nell'estate 2011 (art. 15 del Decreto legge 138/2011), affidandosi a parametri di popolazione e territorio (suscitando il sospetto che essi fossero fissati ex post), poi si accorge che è impresa impossibile mettere insieme territori storicamente divisi da antiche ostilità e prima il Parlamento e poi il Governo Monti scelgono la strada più saggia dell'abolizione di tutte le Province, favorendo l'approvazione di un apposito disegno di legge costituzionale (e varando con il decreto 201/2011 anche una disciplina provvisoria per l'elezione indiretta degli organi). Poi, con mossa repentina, lo stesso Governo Monti (con il decreto 95/2012) torna all'accorpamento delle Province immaginato dal Governo Berlusconi, in conformità ad analoghi parametri di popolazione e di superficie.

Con un decreto legge 188/2012 adottato il 31 ottobre sono soppresse, a fare data dal 1 gennaio 2014, 51 Province sulle 86 presenti nelle regioni ordinarie, comprese quelle destinate a divenire città metropolitane (ne viene comunque salvata una per regione, Campobasso, Perugia, Potenza: un singolare doppione rispetto alle regioni Molise, Umbria, Basilicata). Le proteste vivacissime delle città sacrificate o costrette a convivere (Pisa con Livorno ad esempio) hanno innescato un iter parlamentare impaludatosi mentre si attende ancora la pronuncia della Corte Costituzionale, chiamata in causa da alcune regioni per mancato rispetto dell'art. 133 Cost.

Perché si era scelta la strada dell'accorpamento? Una motivazione è data dalla compresenza di innumerevoli organi ed enti di carattere provinciale insistenti nella medesima circoscrizione (Prefetture, Questure, comandi militari, Camere di Commercio, Uffici periferici di Ministeri o di agenzie o enti pubblici e così via) il cui accorpamento potrebbe consentire importanti risparmi in sede di spending review (art. 10 decreto 95/2012 conv. in legge 135/2012). Ottimo proposito: ma dove sta scritto che debba realizzarsi una coincidenza fra i confini dell'Ente locale provinciale e quello delle circoscrizioni statali? Anzi l'art. 21 punto f del T.U 267/2000 (recependo una disposizione della legge 142/1990) aveva spezzato tale necessaria coincidenza (per non dire di decisioni da tempo assunte da varie amministrazioni che hanno rimodellato i propri uffici sulla base di altri criteri territoriali, per esempio gli Uffici del Tesoro o la Banca d'Italia).

La motivazione per il superamento delle Province con norma costituzionale resta convincente: se le funzioni sono "inutili", cosa cambia accorpandole? Ho messo tra virgolette una espressione ricorrente perché in realtà non tutte le funzioni della Provincia sono "inutili", ma quasi tutte sono mal collocate. E mal collocate anche dopo la ridefinizione operata dall'art. 17 del Decreto legge 95/2012 (nella forma peggiorata dalla legge di conversione).

L'elenco dei compiti previsti dall'art. 19 del DL. Vo n. 267/2000 è eloquente. Alcune funzioni sono rimaste sulla carta o rifiutate dai Comuni (l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali), altre sarebbero tipicamente comunali o regionali. Sarebbe, infatti, funzione tipicamente comunale la gestione degli edifici delle scuole medie superiori. Atteso che i Comuni si occupano già delle scuole medie inferiori (non poche volte peraltro dette scuole insistono negli stessi edifici) è irrazionale e fattore di costo operare una scissione fra i due tipi di edifici scolastici.

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

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

Altro problema è rappresentato dal superamento della frammentazione comunale e dalla riorganizzazione del potere locale. Apprezzabili sforzi di intelligente collaborazione fra Comuni si sono già prodotte in questi decenni - ma solo in parti limitate del Paese –ma rimane una marcata dissociazione fra dimensione territoriale e processi economico sociali da governare (comprensori, distretti, patti territoriali ecc.). Degli 8102 comuni il 75% ha meno di 5000 abitanti (400 Comuni hanno meno di 100 abitanti!). Solo il 2% dei Comuni supera i 20.000 abitanti. Mentre 7045 Comuni hanno meno di 10.000 abitanti, solo 44 Comuni hanno più di 100.000 abitanti e in essi risiede un quarto della popolazione italiana. Un dato fa riflettere: come documenta l'Archivio Isap n. 8, i quasi 4000 Comuni al di sotto dei 2000 abitanti hanno un bilancio pro capite superiore del 25-30% rispetto ai Comuni medi, ma godono di servizi pubblici inferiori in media del 30% circa.

Più maturo sembrava, fino a qualche anno fa, il tema delle costruzione delle Città metropolitane, ma le resistenze appaiono tali da fare ritenere che tali aree - gangli vitali attraverso cui l'economia globalizzata interagisce - siano destinate a rimanere senza un governo unitario (è concepibile che aree come Milano o Napoli vedano insistere sul proprio territorio tanti piani regolatori generali quanti - circa - nell'intera Svezia?). Devono esse rappresentare un modo per riorganizzare il governo comunale (un Comune a doppio livello, un Comune metropolitano, preposto ai "servizi reali" suddiviso in Comuni urbani per i "servizi alla persona", secondo il modello del Great Council of London) ovvero devono divenire una versione aggiornata dell'Ente Provincia?

Soppresse le Province rimarrebbe aperto, comunque, il tema della costruzione di livelli sovracomunali. A tal fine bisogna tenere conto delle diverse realtà regionali. Non sono la stessa cosa i grandi comuni delle Puglie e i piccoli comuni della Lombardia. È necessario che anche il potere locale sia strutturato con la necessaria flessibilità evitando una "reductio ad unum" in contrasto con la complessità dei fenomeni da regolare ma facendo sì che governo regionale e governo locale costituiscano un sistema unitario di governo, evitando sia miopi chiusure municipalistiche, sia paralizzanti neocentralismi regionali. A questo proposito credo che sia utile affidare l'ordinamento locale al legislatore regionale, come già avviene, con risultati positivi, per le Regioni a Statuto speciale (in particolare in Trentino ed in Alto Adige), ma, a differenza delle Regioni speciali, nell'ambito di principi stabiliti a livello nazionale.

L'art. 114 potrebbe essere così riformulato: "La Repubblica si riparte in Regioni e Comuni"

(In alternativa "La Repubblica è costituita da Stato, Regioni e Comuni").

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

L'ordinamento dei Comuni è stabilito con legge regionale, approvata a maggioranza assoluta, acquisito il parere del Consiglio regionale delle autonomie locali, nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato.

Roma è la Capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

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

(conseguentemente andrebbe soppresso il comma 2 lettera p. dell'art. 117,che peraltro ha già posto e porrà problemi non semplici).

Una puntualizzazione: le proposte qui formulate in ordine al superamento di una rigida separazione delle materie e l'individuazione di "funzioni" e "compiti" rispettivi fra Stato e regioni presuppongono la partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo. Presuppongono una Camera che consenta il collegamento fra legislatori , statale e regionale, ferma restando l'ultima parola alla Camera politica. Servirebbe meno una Camera di generica rappresentanza territoriale, eletta direttamente.

Beniamino Caravita di Toritto

Trenta proposizioni da "regionalista" per la riforma del Titolo V.

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

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

Nell'art. 114 non ha funzionato il meccanismo di individuazione degli enti e del loro ruolo nella Repubblica (è positiva, ma è rimasta largamente inattuata, la previsione di Roma Capitale). L'art. 116 pone il problema delle autonomie speciali (anche qui positiva, ma totalmente inattuata, la previsione dell'autonomia differenziata). Nell'art. 117 non ha funzionato l'inversione della clausola residuale; non ha funzionato il modello della competenza concorrente à l'italienne; non ha funzionato l'elenco delle materie; non ha funzionato la mancanza di una clausola di supremazia della legge statale (mentre per la prevalenza di quella comunitaria si è rivelata sufficiente la clausola contenuta nell'art. 117, comma 1); non ha funzionato il riparto della potestà regolamentare; e, quale conseguenza dell'art. 117, non ha funzionato il riparto delle funzioni amministrative fra Stato, Regioni, enti locali, come disegnato dall'art. 118. L'art. 119, il cui funzionamento era di per sé difficile essendo costruito come norma di principio, non è stato attuato e quell'inizio di attuazione era in realtà basato su di un equivoco di fondo.

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

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

Sulle Province tra qualche giorno si pronuncerà la Corte Costituzionale e, allora, Roma locuta, causa finita, potremmo finalmente avere qualche punto fermo. Anticipo la mia posizione sostanziale, fermo rimanendo che interventi sul sistema delle Province richiedono la legge costituzionale. Nella concreta situazione italiana, le Province corrispondono a significative aree di omogeneità economica e sociale (la Maremma, il

Salento, la Sabina, l'Irpinia, la Ciociaria, la Terra del lavoro, il Polesine, la Valtellina, ecc.) e rappresentano uno spazio e un livello istituzionale in cui convogliare le tradizionali problematiche del governo di area vasta; non a caso il vecchio art. 129 Cost. diceva che le Province sono "anche" enti di decentramento statale e regionale. L'errore è consistito nella politicizzazione del livello provinciale, politicizzazione nata con l'elezione diretta del Presidente nel 1993 e proseguita con la formula dell'art. 114 (ne hanno tratto vantaggi molti politici, ne ha tratto squilibrio il sistema istituzionale!) Una semplice abrogazione con un tratto di penna - costituzionale, beninteso! - lascerebbe però immutato il problema degli ambiti di decentramento statale e regionale e di governo di area vasta, conducendo molto probabilmente ad una moltiplicazione degli enti di governo dei bacini differenziati settore per settore (rifiuti, acqua, gas, ecc.). Al di là delle funzioni assegnate da leggi statali, l'attuazione regionale del d.lgs. 112 del 1998 ha portato molte funzioni in capo alle Province, la maggior parte delle quali potrebbe essere allocata solo a livello regionale (rafforzando contraddittoriamente la polemica contro il centralismo regionale!).

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

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

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

Andrebbe costituzionalizzato il principio che i Comuni, o le loro forme associative, non possono avere - salvi casi eccezionali - meno di un certo numero di abitanti (anche rinviando alla legge l'individuazione del numero) e la procedura, anche derogatoria, per raggiungere questo obiettivo (forse introducendo una norma tra quelle transitorie e finali). La Costituzione dovrebbe dunque rendere obbligatorio l'esercizio associato delle funzioni al di sotto di un certo numero di abitanti.

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

E, allora, bisogna:

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

b) riportare nella legislazione esclusiva statale una parte significativa delle materie dell'art. 117, comma 3 (dunque, commercio con l'estero, tutela e sicurezza del lavoro, professioni, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, previdenza complementare e integrativa, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, mentre - come è noto - l'armonizzazione dei bilanci pubblici è già stata riportata fra le competenze esclusive statali);

c) alcune materie vanno introdotte ex novo nella competenza esclusiva statale: ad esempio, la promozione delle attività economiche, la circolazione stradale, i lavori pubblici di interesse statale o sovraregionale; (in altri casi, è evidente la confusione tra ambito di normazione e ambito di attività: rapporti internazionali e comunitari delle Regioni non può che essere assoggettato alla disciplina statale, mentre è ambito di attività regionale, nel rispetto della legislazione);

d) vanno inserite nella competenza esclusiva statale le norme generali sulla semplificazione e sul procedimento amministrativo; sulla scorta dell'esempio di qualche Regione, si potrebbe altresì prevedere un obbligo di testi unici regionali o comunque di legislazione organica regionale;

e) governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, tutela della salute, istruzione e formazione professionale - che sono il cuore delle competenze regionale - potrebbero rimanere materie di competenza concorrente, nel senso della Rahmengesetzgebung (legislazione quadro), essendo necessario un minimo di unità nella disciplina di materie cruciali per la vita associata; in questo casi i principi possono essere dedotti sia da apposite leggi quadro, sia dall'ordinamento esistente; bisogna però prevedere la possibilità di alcune norme di dettaglio cedevoli statali (ai fini delle formulazioni successive, in questo caso la competenza legislativa è in capo alle Regioni);

f) alcune materie oggi attribuite alla competenza regionale (ad esempio, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione, alimentazione, ordinamento sportivo, protezione civile) potrebbero essere di competenza concorrente di tipo alternativo, nel senso che su di esse possono concorrere sia la legge statale sia (per i soli aspetti di interesse regionale) la legge regionale, essendo l'una suppletiva dell'altra (nel caso di concorrenza, la competenza sarebbe del soggetto che esercita la potestà);

g) le materie di competenza esclusiva regionale (ad esempio, assistenza, turismo, commercio, agricoltura, trasporti locali) devono essere elencate specificamente, devono essere ricondotte all'interesse regionale, ed essere esplicitamente subordinate alle clausole di salvaguardia sopra citate (e probabilmente deve essere prevista anche per esse la possibilità dell'intervento suppletivo e cedevole dello Stato); in queste materie potrebbe essere opportuna la previsione della collaborazione interregionale;

h) rimane problematica la collocazione dell'istruzione, che potrebbe trovare essere distribuita tra la competenza concorrente alternativa per permettere alle regioni più avanzate di costruire un proprio sistema, nell'ambito di principi generali comuni; e istruzione e formazione professionale, da mantenere nell'ambito della competenza quadro;

i) la clausola residuale dovrebbe essere doppia: a favore dello Stato e a favore delle Regioni, secondo la dimensione dell'interesse;

l) va reintrodotta la possibilità di delega statale alla legislazione regionale (d'altra parte, è già quello che succede adesso in ambiti di potestà esclusiva statale, come in materia di ambiente; oppure quello che ha fatto il codice delle comunicazioni, che - pur in materia ancora concorrente - ha attribuito alle Regioni alcune specifiche funzioni);

m) Si afferma da taluno che il sistema sarebbe semplificato da una ripartizione secca tra materie statali e materie regionali, ambedue esclusive, eliminando le competenze concorrenti: la realtà però dimostra continuamente che queste cesure nette non sono possibili e che, comunque, interpreti e operatori hanno bisogno di una guida nella determinazione della distribuzione delle materie (ad esempio, per determinare le quote di finanziamento); in ogni caso, nell'assegnazione (spesso difficile, se non impossibile, stante l'intreccio fra le diverse materie) di una legge all'una o all'altra materia, ben si può utilizzare il criterio di prevalenza; d'altra parte, un qualche intervento parlamentare aiuterebbe di molto la Corte nell'attività di definizione delle materie stesse.

Il disegno costituzionale della potestà regolamentare è del tutto teorico e contraddittorio con la realtà. Lo Stato, in ragione della formula dell'art. 117, comma 6, approva paradossali "atti di natura non regolamentare" e nessuno, né la Corte Costituzionale, né i giudici amministrativi, né la Corte dei conti, ha bloccato questa insana deriva di infondata autoqualificazione. Le Regioni hanno scarsamente usufruito della potestà regolamentare: nelle materie "tradizionalmente" regionali, perché spesso non vi è spazio residuo tra normazione primaria e attuazione amministrativa; nelle materie "nuove", perché non era non solo politicamente sostenibile un esercizio di potestà regolamentare, ma nemmeno tecnicamente possibile una normazione in molte delle materie concorrenti (non c'è know how regionale per scrivere un regolamento in tema di porti e aeroporti civili, o di grandi reti di trasporto e navigazione, o di energia). Comuni e Province quasi non conoscono e comunque non praticano la potestà regolamentare, come ha dimostrato una recente ricerca da me diretta.

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

Per quanto riguarda le funzioni amministrative, l'art. 118, comma 1, non ha funzionato già sotto il profilo teorico. In ogni caso, posta la necessità che con legge (statale o regionale? qui sta uno dei nodi irrisolti del nostro regionalismo!) sia definita una base di funzioni proprie comunali, il criterio deve essere quello della distribuzione delle funzioni da parte del soggetto competente nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza. Si potrebbe forse anche tentare una di formulare una indicazione che rafforzi l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'attività amministrativa.

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

La previsione dei poteri sostitutivi sembra soddisfacente, dovendosi forse chiarire se la sostituzione può riguardare anche l'omissione legislativa. La nomina come Commissario del Presidente della Regione è solo una prassi, sulla scorta di una risalente sentenza della Corte. Comunque, dopo l'esito del giudizio sul d.lgs premi e sanzioni si potrà prevedere anche qualche forma di commissariamento più incisivo, fino a costruire anche una norma costituzionale di raccordo tra art. 120 e art. 126, commi 1, 2 e 3.

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

La scelta della costituzionalizzazione o meno del sistema delle Conferenze deriva dal modello di Senato che verrà costruito: un Senato eletto in via indiretta delle Regioni permette di attribuire al Senato funzioni

tipiche delle Conferenze, evitandone la costituzionalizzazione; se il Senato è eletto direttamente, il rango delle Conferenze deve essere elevato, prevedendo anche la costituzionalizzazione.

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

Ginevra Cerrina Feroni

Premesse di metodo.

Una riforma del Titolo V non può che mirare a tre obiettivi: semplificazione, efficienza, riduzione di costi. Su questo sono tutti d'accordo. Tuttavia quando dalle parole si passa ai fatti - e la discussione odierna della Commissione lo dimostra - le cose si complicano non poco e, non di rado, le soluzioni alla fine individuate sono spesso soluzioni pasticciate o comunque soluzioni che di semplificato hanno solo il nome. Emblematica la discussione sulla abolizione delle province. Il progetto originario del Governo Monti (condivisibile o meno) esprimeva una sua coerenza: abolizione integrale delle province e riallocazione delle funzioni soppresse alle Regioni. Ma quel progetto alla fine aveva creato un sistema di accorpamenti talmente complicato, fonte di contenziosi senza fine e soprattutto di costi, che è bene sia naufragato. Faccio due considerazioni di metodo.

a) A me non pare accettabile un sistema in cui tutto si aggiunge e niente si toglie. Oppure si toglie per reintrodurre in modo camuffato: se andiamo nell'ottica dello snellimento non si possono eliminare le Province e contestualmente riproporle con altri nomi e sotto altre sembianze. Penso alla discussione sulle città e aree metropolitane o al concetto che sento più spesso evocare di "area vasta": se ne vuole forse fare un ulteriore livello istituzionale?

b) Se davvero bisogna andare nella direzione della semplificazione, della efficienza, della riduzione di costi la stella polare deve essere lo smantellamento di tutte quelle entità amministrative (Agenzie, Aziende, Consorzi, società partecipate ecc.), che complicano l'individuazione degli effettivi livelli di governo, oltre a non consentire un effettivo controllo democratico sul loro operato (si parla per il solo sistema degli enti strumentali delle autonomie locali nel 2012 di un costo di circa 7 miliardi di euro). È accettabile ad esempio che in materia di sanità si sia sentita l'esigenza, con quelli che sono i costi della sanità nel nostro Paese, di creare – è avvenuto in Toscana - le c.d. società della salute, una sorta di consorzio tra ASL e Comuni col fine di integrare i servizi socio-sanitari, ma creandosi in tal modo un ulteriore livello istituzionale che si è aggiunto a quello delle ASL, dei Comuni, delle Regioni, dello Stato e rendendo confuso, farraginoso, oltreché assai oneroso per la collettività il sistema complessivo? Fortunatamente l'esperienza è fallita, come dichiarato dai vertici regionali nei mesi scorsi (anche se ad oggi vi sono 25 società con struttura, personale ed uffici che andranno smantellate. Con quali costi?...).

Riassetto istituzionale.

Ciò premesso, vengo al riassetto istituzionale.

Quanto alle Regioni a me pare che: a) si potrebbero ripensare le dimensioni territoriali delle Regioni: le differenze di dimensioni rendono difficile non solo confrontare i livelli di efficienza ma anche garantire ai cittadini uguali diritti e prestazioni. Non tanto Macroregioni, ma quantomeno Regioni non sottodimensionate. Si potrebbe pensare ad esempio una soglia di 2 milioni di abitanti. Eventuali accorpamenti dovrebbero tenere conto di caratteri culturali comuni: es. Umbria e Marche, Abruzzo e Molise, Basilicata con Calabria o Campania. b) In secondo luogo mi pare arrivato il momento di ripensare la differenziazione tra Regioni ordinarie e Regioni ad autonomia speciale (a parte la tutela speciale per il Trentino Alto Adige), alla luce del fatto che sono probabilmente da ritenersi superate le stesse ragioni che portarono alla loro istituzione, ovvero fattori storici o identitari, mentre direi è giunto il tempo di un bilancio sull'utilizzo che della specialità si è fatto anche e soprattutto per procedere a cambiamenti. So bene che questo è tema delicato, ma non possiamo fare finta che il problema non esista. È la politica più responsabile che si deve fare carico di questo, non lasciando ai furori populisti o alle inchieste giornalistiche scoperchiare - come quotidianamente avviene - situazioni di oggettivo scandalo che il Paese non può più tollerare e che producono un solco sempre più profondo tra politica e cittadini. c) Ritengo comunque che si debba prevedere quantomeno – laddove la specialità non riesca a diventare oggetto di riforma costituzionale – che anche per le Regioni a Statuto speciale vi sia un'integrazione analoga a quella operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 per le Regioni ordinarie all'art. 119 Cost.: si tratta della precisazione secondo cui l'autonomia di entrata e di spesa si esercita comunque nel rispetto dell'equilibrio

dei bilanci e concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli finanziari ed economici derivanti dall'Unione europea.

Quanto alle Province, come ho anticipato, la mia posizione è quella di una loro completa abolizione. Non vedo controindicazioni a questo passaggio. È operazione da compiere ma - lo ribadisco - senza prevedere la loro sostituzione con un nuovo ente intermedio tra Comuni e Regioni (che richiederebbe a sua volta la realizzazione di un nuovo apparato), ma valorizzando gli enti esistenti ed in particolare i Comuni. Per quanto riguarda la ripartizione delle funzioni oggi spettanti alle Province, potrebbero essere o tutte attribuite alle Regioni (per semplicità) o affidare alle Regioni le funzioni di programmazione e pianificazione (ad esempio il piano territoriale di coordinamento provinciale – PTCP), e lasciare ai Comuni, ovviamente laddove avessero dimensioni adeguate, le funzioni amministrative di interesse provinciale (ad esempio la viabilità, il trasporto pubblico locale extraurbano, l'edilizia scolastica per l'istruzione di secondo grado). È chiaro che ciò non può prescindere da un percorso di riorganizzazione dei Comuni.

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

Relativamente alla esigenza di coordinamento che assicuri una visione comune e condivisa sul modo di organizzare i servizi e di gestire le opportunità di un territorio, direi che debba essere la Regione a disegnare al proprio interno, i confini territoriali c.d. di area vasta, ma certamente non lasciando alle Regioni la completa libertà di individuare al proprio interno gli attori. In altri termini, sarei assolutamente contraria a proposte (che sento avanzare in questa sede) che consentano a ciascuna Regione di lasciare spazio alla fantasia ad esempio lasciando in vita le Province o costituendo al posto delle Province aree metropolitane e così via. È la Costituzione e poi la legge dello Stato che deve indicare chi sono gli enti che operano nell'ambito della Regione. Ribadisco che non possono che essere i Comuni, secondo forme di tipo associativo snelle ed agili. Sono infine contraria alla attuazione di un nuovo livello istituzionale come le Città metropolitane.

Sul riparto di competenze legislative.

Credo di non dovere aggiungere altro rispetto alle posizioni emerse e che condivido. Certamente deve essere riportato nella legislazione esclusiva dello Stato quantomeno: energia, reti infrastrutturali, porti e aereoporti, comunicazione, bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Quanto alla potestà concorrente, l'idea di una sua completa eliminazione (proposta Barbera), lasciando alle Regioni tutte le materie, sia pur con la clausola di supremazia, mi parrebbe operazione che ha una sua logica ma un po' ardita e soprattutto rischiosa. Sul punto tornerò la prossima volta. Vorrei infine porre l'attenzione sulla questione delle materie riservate alla legislazione esclusiva delle Regioni. Qui nascono problemi non indifferenti. Penso al tema del commercio e al contenzioso che ne è scaturito da parte delle Regioni che hanno avversato una grande riforma economico-sociale come è stata la manovra Monti "Salva Italia" a proposito della eliminazione per gli esercizi commerciali di ogni tipo di vincolo circa

la chiusura domenicale, festiva o infrasettimanale e ha stabilito (comma 2) che costituisce "principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura". Come può reggere un sistema in cui in un momento di recessione economica come quella che stiamo vivendo, una riforma che aveva come obiettivo il rilancio dell'economia (anche attraverso la liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali) sia stata bloccata per mesi dalle Regioni con ricorsi (peraltro raffinatamente argomentati da alcuni Colleghi che siedono a questo tavolo) fino all'intervento della Corte Costituzionale che ha respinto i ricorsi?

Questo esempio per dire che l'attribuzione in via esclusiva alle Regioni delle materie residuali rimette in continua discussione anche l'attribuzione di materie (trasversali o "non materie") esclusive dello Stato (come appunto la concorrenza), alimentando il contenzioso costituzionale, anche - va detto - per l'altissima conflittualità delle Regioni. Ecco perché il 117 anche su questo punto merita una attenta riflessione ed ho dei dubbi sulla opportunità di mantenere la potestà esclusiva delle Regioni, peraltro assai depotenziata dagli interventi della Corte Costituzionale.

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

Art. 117.

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

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

armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;

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

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

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

Dunque con questa premessa sono assolutamente contraria a costituzionalizzare addirittura una lista di materie di competenza esclusiva delle Regioni (ipotesi a), che tra l'altro ovviamente non sarebbe mai neppure esaustiva. E francamente mi parrebbe tecnica redazionale di leggi un po' bizzarra quella di indicare in via esemplificativa solo una serie di materie collegate alla tradizione legislativa regionale (organizzazione sanitaria, assistenza sociale, agricoltura, turismo, trasporto pubblico locale, perché non altre?). Inoltre anche su alcune di queste, come ad esempio il turismo ci sarebbe da riflettere: io credo che se non proprio materia esclusiva dello Stato, quantomeno va portata tra le concorrenti. Come pure sono dell'idea che è il principio di scrivere liste di materie che non funziona, che è stata fonte di contenziosi e di sovrapposizioni. Andare verso il modello proposto alla tedesca che è quello di introdurre su alcune concorrenti una competenza in deroga dello Stato e poi sulla deroga dello Stato la possibilità di deroga della Regione, ovviamente con ulteriori eccezioni in deroga (ad esempio in tema di licenza di caccia art. 72, co. 3 GG la competenza deve comunque restare al Bund), non mi pare soluzione praticabile nel senso della semplificazione e della chiarezza. Come avevo già detto sono dell'idea che il modello tedesco lo si

può adottare sulla composizione del Bundesrat, ma non sul riparto di competenze (la LF tedesca l'ho letta bene, avendola tradotta per il codice delle costituzioni e mi spaventerei se dovesse diventare il nostro modello per la riforma del Titolo V!!).

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

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

Questa proposta avrebbe il merito: 1) innanzitutto di non scrivere cataloghi di materie; 2) di non lasciare troppo spazio alla legislazione regionale che non ha dato buona prova; 3) di mantenere una unità dello Stato senza essere costretti ad intervenire in Costituzione con clausole di prevalenza o supremazia che potrebbero essere mal tollerate dalle Regioni (del resto il principio già esiste avendolo affermato a chiare lettere la Corte Costituzionale); 4) di prendere atto che le residuali delle Regioni in fondo sono difficilmente sostenibili in un sistema come il nostro e sono fonte di conflitti come è stato dimostrato (per un Paese come il nostro il commercio o il turismo possono davvero essere materie tutte regionali?).

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

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

Diverso il discorso sul 118 Cost.

Qui sarei dell'idea invece di reintrodurre il parallelismo delle funzioni. Dove c'è legislazione statale ci deve essere anche l'attribuzione di funzioni amministrative. Dove ci sono funzioni legislative concorrenti delle

Regioni ci devono essere funzioni amministrative regionali, salvo ciò che deve essere dato agli enti locali, con legge di principio. Da qui la necessità ulteriore - a riprova di quanto ho sostenuto sul 117 - delle leggi cornice.

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

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

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

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

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

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

3° comma – identico.

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

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

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

Regioni ad autonomia speciale e regionalismo differenziato.

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

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

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

Giuseppe de Vergottini

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

La necessità di sottoporre oggi a revisione costituzionale il Titolo V della Parte II della Costituzione, dopo poco più di dieci anni dall'ultima riforma organica, nasce dai noti limiti della riforma del 2001, dalla necessità di coordinare questo Titolo con la disciplina costituzionale sull'equilibrio di bilancio e con le normative comunitarie e dalla necessità di tenere conto delle problematiche emerse dalla giurisprudenza costituzionale, che ha svolto in questi anni quasi un fondamentale ruolo correttivo.

Le proposte dovrebbero essere coordinate con la parte relativa al ruolo della seconda camera riformata.

Come a proposito degli interventi sul bicameralismo si è fatto presente che una loro praticabilità richiede la non opposizione dell'attuale Senato, così appare opportuno che gli interventi che toccano le Regioni siano razionalmente giustificabili e non siano da leggere come intesi a penalizzare le Regioni e il sistema delle autonomie.

Per affrontare la questione dell'eventuale abolizione delle Province, all'ordine del giorno nei più recenti dibattiti sulle riforme istituzionali, visto che si ritiene sia necessario prendere le mosse dalla verifica delle funzioni da esercitare e successivamente individuare le relative forme per l'esercizio di quelle funzioni, pare opportuno evitare scelte di carattere generale, che non tengano conto delle specificità delle diverse realtà regionali.

Così si dovrebbe riconoscere garanzia costituzionale ai soli Comuni e Regioni, prevedendo la possibilità che queste ultime possano articolare il proprio territorio in enti di area vasta, assumendosi i relativi oneri.

Si potrebbe dunque modificare l'art. 114 Cost. in questo senso: 1° comma: La Repubblica è costituita da Comuni, Regioni e dallo Stato. La Regione decide se articolare il proprio territorio in enti di area vasta assumendosene i relativi oneri e con competenza esclusiva sull'ordinamento di questi enti. La Regione ha competenza esclusiva anche in ordine ai processi di fusione o articolazione interna al proprio territorio degli enti locali. Al 2° comma eliminare dunque il riferimento alle Province e alle Città metropolitane. Resterebbe invariato il 3° comma su Roma capitale.

Anche se è pacifico che sono venute meno alcune delle ragioni giustificanti la specialità di cui all'art. 116 Cost. appare opportuno non intervenire sull'argomento eccezion fatta per la previsione anche per queste ultime di un'integrazione analoga a quella operata con la legge costituzionale n. 1 del 2012 per le Regioni ordinarie all'art. 119 Cost. Si tratta di precisare che l'autonomia di entrata e di spesa si esercitano comunque nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Integrando in questo senso l'art. 116 Cost.

Per quanto concerne l'art. 117 Cost. apparirebbe necessario riportare alla competenza esclusiva statale non solo l'armonizzazione dei bilanci pubblici, come già operato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, ma anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, alla lett. e), 2° comma, art. 117 Cost. in quanto è di tutta evidenza che queste due competenze non possono essere tra di loro considerate in maniera atomistica, ma tra loro strettamente correlate.

Inserire ex novo nella competenza esclusiva statale le norme generali sulla semplificazione e sul procedimento amministrativo, alla lett. g), 2° comma, art. 117 Cost. Vero che c'è già come competenza esclusiva l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa, ma ciò non è stato sufficiente per ricondurre la competenza sulla SCIA, considerata dalla Corte un procedimento amministrativo, nella titolarità esclusiva statale, cosicché la Corte ha dovuto fare ricorso ai "livelli essenziali delle prestazioni", con una evidente forzatura interpretativa (Sent. 164/2012).

Portare nella competenza esclusiva statale le materie porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione; l'ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ora di competenza concorrente.

Ragioni di uniformità di tutela consiglierebbero di portare nella competenza esclusiva statale la tutela e sicurezza del lavoro, le professioni, l'ordinamento sportivo e la protezione civile, ora di competenza concorrente.

Lo Stato manterrebbe la competenza esclusiva sulle sole funzioni fondamentali dei Comuni, non anche degli altri eventuali enti locali, poiché l'ordinamento del governo locale di questi transiterebbe nella competenza esclusiva nominata regionale, ai sensi dell'art. 114 Cost.

Al 3° comma dell'art. 117 Cost. eliminare quelle materie transitate nella competenza esclusiva statale e prevedere che lo Stato debba nelle materie di competenza concorrente legiferare nei soli principi, ma che possa in via suppletiva e cedevole disciplinare anche nel dettaglio, ferma restando la cedevolezza della disciplina di dettaglio a seguito di intervento legislativo regionale, così da ovviare eventuali inerzie legislative regionali, come verificatosi in occasione del condono edilizio straordinario e del piano casa, che altrimenti richiederebbero l'attivazione del potere sostitutivo statale e che hanno dato origine alle note inadeguatezze.

Resta ferma la competenza residuale regionale di cui al 4° comma dell'art. 117 Cost. Vista tuttavia la frequenza di sovrapposizioni di competenze statali e regionali, andrebbe qui introdotta la *supremacy clause*, conosciuta nei sistemi territorialmente decentrati, codificando in sostanza il modello elaborato dalla Corte Costituzionale in occasione della nota sentenza n. 303 del 2003. Integrare così il presente comma con un periodo ove si precisa che nelle ipotesi di confluenza nella medesima materia di titoli di competenza statale e regionale, lo Stato può legiferare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, a seguito dell'attivazione di una procedura legislativa concordata con la Regione, o tramite la seconda Camera o tramite la Conferenza Stato Regione.

Eliminare negli articoli 118 e 119 il riferimento a Province e Città metropolitane.

Modificare infine l'art. 120 Cost., 2° comma, attribuendo il potere sostitutivo allo Stato e non più al Governo, così da consentire, conformemente a quanto indicato nel 4° comma, art. 117 Cost., anche l'attivazione di una sostituzione legislativa e non solo amministrativa.

Abrogare il primo periodo dell'art. 133 Cost. sulla fusione tra Province e sulla loro articolazione, perché su queste avranno eventualmente competenza le sole Regioni.

Dalla prevalenza delle funzioni amministrative regionali rispetto a quelle legislative deriva l'importanza di mantenere il sistema delle conferenze quale sede della contrattazione sulle risorse finanziarie e sulle attività amministrative. La costituzionalizzazione o meno del sistema discende dal modello di Seconda camera prescelto.

Nonostante il Titolo IV della Parte II della Costituzione non sia interessato dal presente disegno riformatore, sottolinerei che nell'ottica del rispetto della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio appare opportuno estendere anche alle Regioni il controllo preventivo di legittimità degli atti e quello successivo sulla gestione del bilancio, ai fini della verifica del rispetto dei parametri dell'equilibrio di bilancio, modificando in questo senso il 2° comma dell'art. 100 Cost., sulle competenze della Corte dei Conti.

A più riprese è emerso il richiamo alla previsione di leggi "organiche" cui far riferimento ad esempio in tema di fissazione dei principi quadro nelle materie a competenza concorrente. Non esistendo tale tipo di fonte nell'attuale ordinamento occorre prevederlo esplicitamente.

Per la prossima riunione della Commissione si suggerisce di aggregare gli argomenti afferenti al Titolo V in modo da rendere più omogenei e coerenti gli interventi. Ad esempio una serie di interventi su: rapporti regioni/enti sub regionali; regime delle competenze compresa clausola di supremazia; bilancio/finanze/perequazione; potere sostitutivo; raccordo regioni/seconda camera.

LA REVISIONE
DELLA FORMA DI GOVERNO

Giuditta Brunelli

1. Anche il mio discorso, come quello di altri Colleghi, non si propone in alcun modo di individuare la "migliore" forma di governo in astratto (cosa, del resto, impossibile), ma piuttosto di identificare una soluzione ragionevole per il concreto contesto italiano. Come Enzo Cheli, ritengo che, nonostante il profondo mutamento delle condizioni storiche dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, in Italia persista una divisione politica di fondo, una difficoltà a passare dal concetto di nemico a quello di avversario politico. A ciò si aggiunge, a mio avviso, una ulteriore divisione derivante dalle sempre più profonde e drammatiche diseguaglianze economiche e sociali che attraversano la nostra società. Un contesto di questo genere richiede l'adozione di una forma di governo elastica, adattabile al mutare delle circostanze, capace di accentuare gli elementi di unificazione a scapito di quelli divisivi: la forma parlamentare, integrata con adeguati dispositivi di stabilizzazione.

2. Varie sono le ragioni che sconsigliano, invece, l'opzione semi-presidenziale:

   a) ragioni di ordine sistematico. Si tratterebbe non di modifiche o integrazioni della parte II della Costituzione, ma di una sua completa riscrittura. Una "grande riforma" di carattere complessivo, che – fra l'altro - implicherebbe necessariamente numerosi interventi sul piano della legislazione ordinaria (disciplina della comunicazione politica, delle campagne elettorali, ineleggibilità e incandidabilità, conflitto di interessi, ecc.). Interventi, si badi bene, che dovrebbero essere *contestuali* alla riforma costituzionale, per evitare pericolose derive autocratiche;

   b) ragioni legate alla "eccezionalità" dell'esperienza francese, al punto che in dottrina si dubita dell'esistenza stessa di una "forma di governo semi-presidenziale" come modello astrattamente proponibile e concretamente riproducibile (Bin). Un "modello", tra l'altro, molto discusso nella stessa Francia, anche dopo le riforme costituzionali del 2008, che non sembrano aver corretto i difetti di un sistema che presenta non poche ambiguità e una fortissima concentrazione di poteri nel Presidente eletto, al quale viene tuttavia assicurata una sostanziale irresponsabilità politica nel corso del mandato (Volpi);

   c) caratteri, questi, destinati a diventare assai pericolosi se trasposti nell'ambito politico-culturale italiano, segnato (come scriveva Arangio-Ruiz nella *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, 1898) da antiche "tradizioni despotiche", espresse dalla tendenza a "non trovar salute fuori di un uomo", e oggi attraversato da varie e multiformi pulsioni populiste. Il populismo (o meglio, i populismi) hanno, com'è noto, una grande capacità di adattamento alle condizioni politico-sociali, soprattutto attraverso l'enfatizzazione della critica radicale ad ogni forma di mediazione istituzionale e partitica. Nell'attuale situazione, caratterizzata da istituzioni (nazionali e locali) screditate e da partiti "politicamente inefficaci e moralmente delegittimati" (Elia), si potrebbero senza dubbio temere degenerazioni personalistiche di un potere privo di adeguati controlli e contrappesi. Ritengo pertanto che in Italia continui ad essere necessaria una Presidenza della Repubblica neutrale, con un ruolo di moderazione e di garanzia dell'equilibrio costituzionale tra i poteri.

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

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

a) un primo sicuro elemento di razionalizzazione deriverebbe già dalla riforma del bicameralismo paritario, con una sola Camera che accorda e revoca la fiducia. Si eviterebbero così i problemi derivanti dalla possibile difformità di maggioranze nelle due Camere. Sarà comunque essenziale l'approvazione di una legge elettorale che spinga verso la formazione di una maggioranza politica solida (legge elettorale che, com'è noto, ha molto a che fare con la struttura, la qualità e il funzionamento del sistema partitico);

b) potrà senz'altro prevedersi in Costituzione il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato sia la nomina che la revoca dei ministri (quest'ultima peraltro, a mio avviso, già esercitabile a Costituzione invariata, ove ne sussistano le condizioni politiche);

c) anche il meccanismo della sfiducia costruttiva potrebbe rivelarsi utile, soprattutto per il suo effetto deterrente (Pasquino);

d) è auspicabile un rafforzamento del ruolo del governo *in* parlamento (con tempi certi e garantiti per l'approvazione di provvedimenti che l'esecutivo reputi essenziali per l'attuazione del suo programma), controbilanciato dalla costituzionalizzazione di limiti stringenti alla decretazione d'urgenza, desumibili dalla legge n. 400 del 1988 e dall'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale in materia;

e) così ridisegnata la dinamica del rapporto fiduciario, è ragionevole prevedere che la titolarità del potere di scioglimento della Camera politica possa allocarsi presso l'organo governativo, senza tuttavia rinunciare a un ruolo significativo di garanzia e di controllo da parte del Capo dello Stato.

Giuditta Brunelli

Per un parlamentarismo razionalizzato.

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

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

a) ragioni di ordine sistematico. Si tratterebbe non di modifiche o integrazioni della parte II della Costituzione, ma di una sua completa riscrittura. Una "grande riforma" di carattere complessivo, che – fra l'altro - implicherebbe necessariamente numerosi interventi sul piano della legislazione ordinaria (disciplina della comunicazione politica, delle campagne elettorali, ineleggibilità e incandidabilità, conflitto di interessi, ecc.). Interventi, si badi bene, che dovrebbero essere *contestuali* alla riforma costituzionale, per evitare pericolose derive autocratiche;

b) ragioni legate alla "eccezionalità" dell'esperienza francese, al punto che in dottrina si dubita dell'esistenza stessa di una "forma di governo semi-presidenziale" come modello astrattamente proponibile e concretamente riproducibile (Bin). Un "modello", tra l'altro, molto discusso nella stessa Francia, anche dopo le riforme costituzionali del 2008, che non sembrano aver corretto i difetti di un sistema che presenta non poche ambiguità e una fortissima concentrazione di poteri nel Presidente eletto, al quale viene tuttavia assicurata una sostanziale irresponsabilità politica nel corso del mandato (Volpi);

c) caratteri, questi, destinati a diventare assai pericolosi se trasposti nell'ambito politico-culturale italiano, segnato (come già scriveva Gaetano Arangio-Ruiz nella *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-1898)*, Firenze, 1898) da antiche "tradizioni despotiche", espresse dalla tendenza a "non trovar salute fuori di un uomo", e oggi attraversato da varie e multiformi pulsioni populiste. Il populismo (o meglio, i populismi) hanno, com'è noto, una grande capacità di adattamento alle condizioni politico-sociali, soprattutto attraverso l'enfatizzazione della critica radicale ad ogni forma di mediazione istituzionale e partitica. Nell'attuale situazione, caratterizzata da istituzioni (nazionali e locali) screditate e da partiti "politicamente inefficaci e moralmente delegittimati" (Elia), si potrebbero senza dubbio temere degenerazioni personalistiche di un potere privo di adeguati controlli e contrappesi. Ritengo pertanto che in Italia continui ad essere necessaria una Presidenza della Repubblica neutrale, con un ruolo di moderazione e di garanzia dell'equilibrio costituzionale tra i poteri.

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

Le ragioni fin qui esposte mi inducono, quindi, a preferire un parlamentarismo razionalizzato. Senza dimenticare che la crisi è nel raccordo governo-parlamento, e che in questo quadro è necessario anche un

rafforzamento del ruolo del parlamento, che è andato sempre più svuotandosi. Finalità da ottenere anche attraverso precise garanzie riconosciute alle opposizioni (investitura degli organi di garanzia, poteri di proposta per l'istituzione di commissioni d'inchiesta, presidenza di commissioni parlamentari di garanzia e di controllo, ecc.). Quanto ai meccanismi di stabilizzazione:

a) un primo sicuro elemento di razionalizzazione deriverebbe già dalla riforma del bicameralismo paritario, con una sola Camera che accorda e revoca la fiducia. Si eviterebbero così i problemi derivanti dalla possibile difformità di maggioranze nelle due Camere. Sarà comunque essenziale l'approvazione di una legge elettorale che spinga verso la formazione di una maggioranza politica solida (legge elettorale che, com'è noto, ha molto a che fare con la struttura, la qualità e il funzionamento del sistema partitico);

b) potrà senz'altro prevedersi in Costituzione il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato sia la nomina che la revoca dei ministri (quest'ultima peraltro, a mio avviso, già esercitabile a Costituzione invariata, ove ne sussistano le condizioni politiche);

c) anche il meccanismo della sfiducia costruttiva potrebbe rivelarsi utile, soprattutto per il suo effetto deterrente (Pasquino);

d) è auspicabile un rafforzamento del ruolo del governo *in* parlamento (con tempi certi e garantiti per l'approvazione di provvedimenti che l'esecutivo reputi essenziali per l'attuazione del suo programma, peraltro con precisi limiti numerici legati al calendario parlamentare e alla tipologia di leggi), controbilanciato dalla costituzionalizzazione di limiti stringenti alla decretazione d'urgenza, desumibili dalla legge n. 400 del 1988 e dall'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale in materia;

e) così ridisegnata la dinamica del rapporto fiduciario, è ragionevole prevedere che la titolarità del potere di scioglimento della Camera politica possa allocarsi presso l'organo governativo, senza tuttavia rinunciare al determinante ruolo di garanzia, di controllo e di equilibrio costituzionale del Capo dello Stato.

Poteri di inchiesta parlamentare.

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

Emerge tuttavia un problema ben noto all'esperienza parlamentare: affidare alla sola maggioranza politica la decisione di aprire un'inchiesta può determinare il fenomeno degenerativo delle c.d. inchieste "di maggioranza", usate come arma contro l'opposizione. Si potrebbe allora pensare a un recupero della proposta Mortati (respinta dall'Assemblea Costituente) di consentire l'attivazione dell'inchiesta da parte di una frazione minoritaria di parlamentari (un quinto).

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

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

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

Si rendono opportune alcune modifiche dell'art. 64, in materia di regolamenti parlamentari (in particolare per quanto riguarda la Camera politica). In primo luogo, si propone di valutare l'opportunità di aumentare

la maggioranza prevista per la loro approvazione, portandola ad esempio ai due terzi dei componenti dell'organo per la Camera e alla maggioranza assoluta per il Senato, eletto con sistema proporzionale. In alternativa si è proposto di riconoscere a chi è stato minoranza nel voto per la riforma del Regolamento la possibilità di ricorrere alla Corte Costituzionale per violazione di norme costituzionali (così introducendosi un'ipotesi limitata, per legittimazione soggettiva e per natura dell'atto impugnabile, di accesso diretto di minoranze parlamentari alla Corte costituzionale). Si potrebbe altresì prevedere un comma aggiuntivo del medesimo art. 64 nel quale si riservi al Regolamento l'individuazione di meccanismi di garanzia dei diritti e delle prerogative delle minoranze in ogni fase dell'attività parlamentare (che potrebbero consistere, ad esempio, in modalità di iscrizione all'ordine del giorno di proposte e di iniziative indicate dalle minoranze, con determinazione di tempi certi di esame e di decisione; o, ancora, nella presidenza affidata alle opposizioni delle Commissioni di controllo, di garanzia e di inchiesta). Ciò appare tanto più necessario in presenza di una previsione costituzionale che rafforza la posizione del governo in Parlamento, con tempi certi e garantiti per l'approvazione dei provvedimenti che lo stesso esecutivo reputi essenziali per l'attuazione del suo programma. A questo proposito, si potrebbero fissare in Costituzione alcune regole minime a maggiore tutela delle minoranze secondo l'ipotesi formulata dalla Commissione Bicamerale per Riforme Costituzionali della XIII Legislatura: "*Il Regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti di Commissione aventi funzioni di controllo o di garanzia; prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previsione del voto finale*".

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

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

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

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

Il Presidente della Repubblica (Comunicato del 27 settembre 2012) ha posto all'attenzione del Parlamento la questione *"della necessaria riflessione sull'attuale formulazione dell'art. 79 della Costituzione"* che – a seguito della legge di revisione n. 1 del 1992 - *"oppone così rilevanti ostacoli"* al ricorso agli istituti di clemenza generale.

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

costituzionale (quanto alla selezione dei reati inclusi nel provvedimento, all'arco temporale della sua validità, alle sue eventuali condizioni d'efficacia)

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

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

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

Beniamino Caravita di Toritto

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

***

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

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

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

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

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

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

Il PDL ha ben imparato la lezione della necessità di leadership forti, ma è rimasto un partito personale che non riesce a formare né una struttura di partito, né una classe dirigente che si renda autonoma dalla figura carismatica del fondatore. L'unificazione FI - AN non è di per sé fallita, giacché è sostanzialmente riuscita a riportare nella dialettica democratica pezzi della politica italiana che ne erano nel dopoguerra rimaste ai margini; il prodotto non è stato (ancora) un centro-destra europeo e popolare di governo, ma non tanto per colpa della destra (che - tranne frange estremistiche - si sarebbe volentieri fatta assimilare); oggi tuttavia tornare alla divisione tra le aree è un rischio, perché porterebbe non ad una scissione in due tronconi (l'ex Forza Italia e l'ex Alleanza Nazionale), ma molto probabilmente ad una frammentazione più ampia (fuori da una prospettiva di un grande centro popolare e moderato, riuscirebbero a convivere laici e cattolici di Forza Italia? E riuscirebbero a convivere posizioni nazionalistiche moderate con le frange estremiste che da sempre allignano nella destra italiana? E un centro-destra frammentato che rapporto riuscirebbe a costruire con una Lega in difficoltà? E, ancora, come pensare di recuperare il voto fuoriuscito dal centro-destra verso Grillo se si approda ad una prospettiva di frammentazione?)

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

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

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

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

La liquefazione dei partiti è ormai condizione strutturale e non più solo congiunturale: in Italia è iniziata venti anni fa e niente e nessuno è riuscito a fermare questo fenomeno, che ormai pare giunto alla sua fase terminale. Si creeranno partiti nuovi? Su quali basi? Con quale struttura? Con quali soldi? Con quali regole interne? Sono questioni di grado sub-costituzionale, di cui dunque non tratteremo in questa sede, ma di non minore importanza di quelle che toccano il solo profilo della puntuale riforma costituzionale.

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

Quei partiti sottesi all'art. 49 non esistono più; da un lato, non sono più luogo e strumento di formazione politica e di costruzione di programmi e si sono trasformati, nella migliore delle ipotesi in comitati elettorali (sarebbe facile la battuta che sono ormai comitati di affari!); dall'altra i cittadini

vogliono e possono ormai esercitare il loro diritto di partecipare anche attraverso strumenti, che apparentemente vengono considerati più incisivi.

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

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

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

Se si va verso l'elezione diretta del Capo dello Stato, nel quadro di un modello semipresidenziale in cui al Capo dello Stato siano riconosciuti congrui poteri di governo, il sistema più adatto è il doppio turno sia per l'elezione del Presidente che della Camera; come è stato più volte detto, il primo turno di votazione permette di scegliere il candidato più vicino, mentre il secondo porta a dare la preferenza sul candidato meno lontano. Questa caratteristica spinge ad una netta bipolarizzazione sulla scelta del Capo dello Stato, che a sua volta influenza l'elezione parlamentare, creando (e ricreando) due schieramenti sufficientemente compatti sia per l'elezione parlamentare che per quella presidenziale. Con l'allineamento della durata delle due cariche e l'elezione parlamentare in sequenza di quella presidenziale, i rischi di coabitazione si sono fortemente ridotti, ma certo non possono essere esclusi in astratto: tuttavia, nel caso in cui l'elezione parlamentare dovesse dare un risultato diverso da quello presidenziale il sistema funzionerebbe secondo la logica parlamentare e la maggioranza parlamentare sarebbe costretta alla compattezza per poter resistere alla forza di cui comunque il Capo dello Stato è dotato.

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

Il sistema semipresidenziale assicura dunque continuità (la durata in carica del Capo dello Stato è fissata in Costituzione e non può essere abbreviata), stabilità (il sistema elettorale crea maggioranze sufficientemente coese), flessibilità (che si raggiunge scaricando le tensioni politiche sul Presidente del Consiglio, che può essere sostituito da parte del Capo dello Stato per rispondere ad esigenze manifestate nell'opinione pubblica), individuazione del vincitore, *accountability*.

Non risolve, invece, i problemi sollevati dai rischi plebiscitari e dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato: naturalmente, occorre chiedersi quanto questi problemi siano ancora oggi reali e significativi e se non siano superati e comunque superabili con adeguati accorgimenti istituzionali, anche alla luce del fatto che i meccanismi e gli strumenti delle garanzie costituzionali si sono sempre più spostati verso il livello europeo. Infine, è sicuramente vero che l'introduzione del modello semipresidenziale richiederebbe un notevolissimo numero di modifiche costituzionali: ma si tratta forse di argomento non sufficiente a fondare una scelta di sistema. Il problema è più fattualmente politico: chi è il soggetto che si carica di una battaglia politica così difficile e dagli esiti così incerti?

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

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

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

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

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

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

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

Elisabetta Catelani

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

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

Vorrei, quindi ripartire da quella che è stata qualificata da Massimo Luciani e da Augusto Barbera l'anamnesi e la diagnosi della malattia, perché di malattia si deve parlare ed il fatto stesso che nessuno sia favorevole all'opzione 0, come ha rilevato il Ministro in conclusione dei lavori, costituisce la conferma del cattivo funzionamento del modello.

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

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

Nel corso di questi 65 anni si è cercato di affrontare il problema con varie riforme legislative, a partire dalla tanto attesa legge 400 del 1988 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio che aveva richiesto tante energie e tante legislature per giungere alla sua approvazione e poi le tante riforme legislative che sono state fatte dal 1988 in poi in particolare con le leggi Bassanini di riforma del governo (d. lgs. nn. 300, 303, e 286 del 1999 (controllo strategico) e le varie riforme del pubblico impiego dal d. lgs. n. 29 del 1993 al d. lgs. 80/1998 fino al T.U. 165/2001), che hanno in parte migliorato alcuni aspetti del potere governativo e del funzionamento della pubblica amministrazione, ma la via legislativa, che pur è stata importante, non è stata sufficiente per risolvere i tanti problemi.

Perché la via legislativa non ha funzionato?

- Non parlo del problema dei partiti e del sistema elettorale, già ampiamente affrontato (problemi derivanti dalla perdita da parte dei partiti di legittimazione nel sistema)

- Perché l'interpretazione che è sempre stata data alle norme costituzionali (nonostante gli interventi legislativi successivi e chiarificatori) è sempre stata nel senso di mantenere lo *status quo ante*: perché nonostante il dettato costituzionale lasciasse aperta una pluralità di interpretazioni del ruolo del Presidente del Consiglio e di quello del Consiglio dei Ministri (monocratico, collegiale o misto) e nonostante l'emanazione della legge n. 400/1988 che conteneva un numero significativo di norme che potevano indurre a seguire un'interpretazione monocratica, si è continuato a interpretare i rapporti fra gli organi di governo pre-1988. La stessa Corte Costituzionale nella famosa sentenza Mancuso n. 7 del 1996, ha ribadito il carattere collegiale della determinazione della politica generale del governo, con meri poteri di direzione al PCM, senza tuttavia che sia ben determinato nella stessa sentenza e ancora non è chiaro nella prassi neppure cosa significhi e cosa sia esattamente tale direzione. La giurisprudenza della Corte Costituzionale d'altra parte, l'abbiamo visto tante volte con riguardo alle sentenze sulla riforma del Titolo V, anche dinanzi alle novità costituzionali tende a continuare ad

interpretare le nuove norme con i vecchi parametri di giudizio (e questo può essere molte volte un bene, nel senso che non intendo con tale affermazione criticare la sentenza Mancuso perché il contesto in cui è stata adottata richiedeva una tale interpretazione, ma le pronunce della Corte poi hanno un effetto ed una valenza interpretativa generale). D'altra parte, dicevo, con la legge n. 400 del 1988, ed il d. lgs. 303/1999 sulla Presidenza del Consiglio dei ministri gli obiettivi che allora si erano posti e che si intendeva raggiungere erano sicuramente diretti ad una posizione differenziata del P.C.M. rispetto agli altri Ministri, non più *primus inter pares* ma nelle condizioni di indirizzare veramente le attività degli altri ministri. Questo era nella logica dell'art. 5 della legge n. 400/88, nel momento in cui sono state fissate le attribuzioni del Presidente del Consiglio, volendo dare così una lettura monocratica del ruolo del P.C.M., che non proveniva in modo preciso dall'art. 95 Cost. che conteneva in sé tutte le possibili interpretazioni e lasciava lo spazio alle evoluzioni successive (monocratico, collegiale e misto). Ma la legge n. 400/88 non è stata sufficiente a determinare il cambiamento, sia perché si inseriva in un quadro assestato di poteri, perché i partiti non avevano interesse a modificare quell'interpretazione, sia perché, infine, anche la Corte cost. non ha agevolato un'interpretazione evolutiva della norma.

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

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

  Quindi anche questa strada non ha portato risultati.

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

- Occorre incrementare gli strumenti per responsabilizzare il governo e il Presidente del Consiglio. È necessario in altre parole che una volta che sia scelto un indirizzo politico, vi siano innanzitutto i mezzi per realizzarlo e i pesi e contrappesi di cui ci parla il Prof. Panebianco non siano una "giustificazione", non rappresentino un "scusa" per non raggiungere gli obiettivi fissati.

- Occorre individuare dei meccanismi per evitare crisi di governo parlamentari ed extra parlamentari continue ed occorre evitare che il PCM sia condizionato e condizionabile dalla volontà di una maggioranza instabile, che in modo continuo minacci o comunque faccia venir meno l'appoggio al governo. Nello stesso tempo occorre anche riconoscere ai cittadini la possibilità di scelta del governo e del PCM e, per quanto è possibile, evitare di affidare tale scelta ai meccanismi partitici (partitocratici) e di accordi della coalizione. Nella maggior parte delle democrazie moderne il diritto di voto si sostanzia nel diritto di scelta del governo, sia che questa scelta avvenga direttamente che indirettamente (quindi indipendentemente dalla scelta verso un sistema semipresidenziale o il mantenimento della forma parlamentare).La delega "in bianco" dei cittadini a favore dei partiti, come vi è stato in Italia fino ad ora, non è più accettato, nè accettabile a causa della crisi del ruolo dei partiti e, più in generale per la crisi del concetto di democrazia fino ad ora utilizzato.

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

Quindi, premesso che è necessario non tanto e non solo rafforzare, ma responsabilizzare il ruolo del Presidente del Consiglio e di conseguenza del governo, non solo nei confronti del Parlamento (che a sua volta deve essere rafforzato), ma anche nei confronti dei partiti e dell'UE.

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

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

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

In particolare occorre:

a) che la *fiducia* della Camera dei deputati sia conferita *al solo Presidente del Consiglio*

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

Questi sono sicuramente gli elementi fondamentali.

A questi aggiungerei anche:

c) *mozione di sfiducia costruttiva* con la previsione, come nel modello tedesco, della questione di fiducia *ex* art. 68 GG e quindi *potere del Presidente del Consiglio di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati, ma solo se non è già stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva* nonché previsione dell'istituto della emergenza legislativa ex art. 81 GG

d) se non si vuole arrivare all' *eliminazione del divieto di mandato imperativo*, forse non opportuna per la nostra storia e per il nostro ordinamento è comunque necessario introdurre meccanismi per disincentivare il passaggio da un gruppo parlamentare ad un altro ed ancor più penalizzare l'ingresso nel gruppo misto.

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

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

Per quanto poi riguarda l'individuazione del sistema elettorale che consenta una scelta effettiva da parte del corpo elettorale del Presidente del Consiglio, all'interno di una forma di governo parlamentare razionalizzata, ci si potrebbe indirizzare verso un sistema a doppio turno con ballottaggio, ballottaggio che serva ad attribuire ad uno dei due partiti maggiormente votati, i seggi del premio di maggioranza (premio che, fra l'altro, potrebbe essere attribuito con il metodo Soru, metodo questo proposto e poi non accettato in fase di approvazione della legge elettorale della regione Sardegna, che consentirebbe anche un riequilibrio di genere qualora fra gli eletti nel partito maggiormente votato non vi fosse almeno un terzo di eletti di genere diverso).

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

Ma aggiungerei anche di introdurre il modello Carlassare, ossia un uninominale *sui generis*, nel senso che, pur essendo il collegio uninominale, ogni partito possa/debba indicare nella lista non un solo nome, ma un numero maggiore (3/5), consentendo così agli elettori di scegliere quale fra i candidati è maggiormente gradito e nello stesso tempo consentendo al partito di raccogliere un maggior numero di voti (ossia i voti che ciascun candidato porta con sé indipendentemente dal collegamento con il partito appartenenza). In questo modo si potrebbero evitare anche le primarie di partito e verrebbe lasciata agli elettori effettivamente la scelta del candidato, scelta che, con il sistema uninominale secco anche con collegi piccoli e con l'apparente collegamento con il territorio, non può essere raggiunto. Tale modello, fra l'altro, consentirebbe anche in questo caso di garantire un obbligo di differenza di genere fra i candidati.

Ginevra Cerrina Feroni

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

Secondo punto. Depoliticizzare il dibattito sulla forma di governo. Da anni mi sono convinta - e su questo ha ragione a Sartori - che non esistono modelli costituzionali di destra o di sinistra (come del resto dimostra la storia delle riforme mancate...), né modelli perfetti. Esiste la storia ed i caratteri di un Paese e con quelli dobbiamo fare i conti. Su questo tema la Commissione ha un compito difficilissimo, ma al tempo stesso di grandissima responsabilità e, nella contingenza presente di crisi della politica organizzata e di smarrimento del senso comune, anche potenzialmente decisivo. Certamente non siamo costituenti, perché la Costituente fu legittimata da una investitura popolare e aveva a disposizione il grande, ed eterno, spartiacque tra fascismo e democrazia. Dunque dei costituenti abbiamo meno legittimazione e meno bussola su cui orientare il cammino; ma al tempo stesso abbiamo più grande sfida e potenzialità, a fronte della dissoluzione, talora omicida, talora suicida, del sistema politico. Certamente i ruoli e le prerogative devono essere rispettate, perché anche qui sta un fondamento costitutivo della democrazia e il nostro lavoro non può né deve prevaricare quello dei decisori politici eletti. Eppure sono convinta che in tanta crisi possiamo - e in qualche misura anche dobbiamo - assumere un ruolo pubblico, cioè dare il senso al Paese della sua unità, della possibilità di realizzare una nuova stagione di coesione nazionale. Non nego le differenze culturali e politiche che vi sono tra noi in Commissione. Ma queste non devono spaventare, anzi sono l'ingrediente necessario di ogni dialettica e di ogni processo di sviluppo, civile, sociale, culturale. Queste differenze vanno messe al servizio del Paese, nella consapevolezza del tornante drammatico che stiamo vivendo, spogliandoci tutti delle appartenenze, liberi di giudizio, non precostituendo schieramenti che ripetono quelli politici, guardando agli italiani, senza supponenza, capaci di ascolto (poiché come diceva Gramsci anche nelle posizioni dell'avversario c'è sempre qualcosa da imparare), sforzandoci sempre di trovare la sintesi. È per questo che ho apprezzato, nei toni e nei contenuti, la lettera del Ministro.

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

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

attraverso la revisione del referendum. Di tutto questo non sento parlare, eppure non se ne può non parlare.

I modelli.

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

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

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

Enzo Cheli

La scelta originaria del modello.

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

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

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

Sviluppo e fattori di crisi del nostro governo parlamentare.

Nei sessantacinque anni di storia repubblicana il nostro governo parlamentare ha funzionato – anche in ragione della sua elevata elasticità – a fasi alterne a seconda delle diverse stagioni attraversate dal nostro sistema politico e dello stato di salute dei partiti. Questo modello, visto nella prospettiva del suo funzionamento, ha contribuito in ogni caso a realizzare i due obbiettivi di fondo che i costituenti avevano inteso perseguire: quello di conservare l'unità del paese e quello di costruire una democrazia compiuta in un paese diviso.

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

Da qui i tentativi di riforma del nostro governo parlamentare che si succedono senza successo a partire dall'inizio degli anni 80 e che sfociano, negli anni novanta, nel tentativo di forzare le connotazioni della forma di governo attraverso lo strumento di una riforma elettorale di tipo maggioritario, orientata a costruire un impianto politico bipolare (e, in prospettiva, bipartitico) operante in condizioni di alternanza e di reciproca legittimazione.

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

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

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

Riforme della politica e riforme costituzionali.

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

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

Linee generali per una riforma elettorale.

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

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

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

Linee generali per una riforma della forma di governo.

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

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

Ma è anche indubbio che il funzionamento di questa forma di governo parlamentare di cui disponiamo può essere sensibilmente migliorato attraverso l'introduzione di ulteriori elementi di razionalizzazione orientati a rafforzare la stabilità e l'omogeneità degli indirizzi politici.

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

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

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

Giuseppe Di Federico

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

Si tratta di quanto previsto dall'art. 116 della Costituzione che attribuisce alle regioni che lo vogliano competenze in materia di organizzazione della giustizia di pace. Consente alle regioni di esercitare i loro poteri di iniziativa legislativa presso il Parlamento in materia di organizzazione del giudice di pace, ivi inclusa la loro formazione iniziale. In un convegno sulla regionalizzazione della giustizia di pace tenuto subito dopo quella riforma, convegno in cui era relatore anche il Prof. Barbera, io feci un relazione in cui consideravo le esperienze nell'uso delle così dette giurisdizioni minori ed i successi che si erano ottenuti in vari paesi valorizzando il collegamento di questa giurisdizione con le comunità territoriali e con modalità alternative per la risoluzione delle controversie sia in civile che in penale (accesso alla giustizia facilitato anche da procedure semplificate). In quello stesso convegno ho anche presentato un disegno di legge che avevo contribuito a scrivere. Questo disegno di legge, sfruttando le modeste aperture delle riforma, radicava il giudice di pace sul territorio e stabiliva forme di partecipazione degli enti locali agli organi che avrebbero compiuto le scelte organizzative in materia di giudice di pace.

Sfortunatamente la evoluzione del ruolo del nostro giudice di pace non è certo andata in quella direzione. Ricordo che inizialmente erano due i principali obiettivi che ne avevano caratterizzato la nascita. Non solo quello di venire in soccorso ad una giustizia ordinaria in perenne, drammatica, sofferenza ma anche quella di una giurisdizione, anche conciliativa, che fosse vicina ai cittadini sul territorio. La funzione conciliativa non è mai sostanzialmente decollata e in buona sostanza la funzione del giudice di pace ormai serve solo a ridurre i carichi di lavoro della magistratura ordinaria. Cosa questa evidenziata non solo dall'accrescersi delle sue competenze giurisdizionali nel corso degli anni ma che viene resa palese dal recente D.lgs. 7/9/2012 n. 156 col quale si è deciso di diminuire drasticamente le sedi dei giudici di pace: da 848 a 182, cioè poco più del numero dei 166 tribunali che abbiamo avuto sinora) , di talché non si può più dire che sia un giudice collegato alle comunità territoriali e che abbia ancora come obiettivo quello di facilitare l'accesso alla giustizia minore da parte dei cittadini. Il giudice di pace ormai si configura di fatto come un giudice ordinario di serie B, con minori garanzie di indipendenza di quello di serie A (senza entrare in dettagli sulle modalità di nomina e conferma degli incarichi ricordo solo la mancanza di rappresentanza presso l'organo che ne governa lo status, cioè il CSM, e il diverso sistema disciplinare). A questa sua involuzione ha certamente contribuito anche il CSM con l'applicazione analogica di norme dell'ordinamento previste per i magistrati ordinari: faccio un solo esempio, ricordando che Il CSM ha deciso di consentire il trasferimento dei giudici di pace da una sede all'altra, anche molto distanti tra di loro, negando con ciò stesso che vi debba essere un radicamento del giudice di pace sul territorio.

A mio avviso noi dovremmo comunque riaffermare che la giurisdizione del giudice di pace è una giurisdizione di comunità che esercita la sua giurisdizione civile per cause di limitato valore e penale per reati minori su un territorio che può comprendere uno o più comuni di limitate dimensioni o anche parte del territorio di comuni di ampie dimensioni. Che la giurisdizione del giudice di pace debba privilegiare per quanto possibile i metodi alternativi di risoluzione delle controversie.(cioè le varie forme di mediazione conciliazione, e la promozione della giustizia riparativa (restorative justice).

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

- le modalità di nomina o elezione dei giudici di pace e del pubblico ministero presso di esse secondo quanto previsto dall'art 106 delle Costituzione. Nomine ed elezioni collegate al territorio delle singole giurisdizioni territoriali. Se si sceglie di usare il sistema delle nomine, gli organi che decidono dovrebbero comprendere anche designazioni fatte dai governi o dalle assemblee elettive locali;

- le strutture formative di giudici di pace che siano in grado di formare in particolare conoscenze e competenze per un proficuo uso degli strumenti di mediazione, conciliazione e atte a favorire l'uso della

giustizia riparativa (che comprende anche la partecipazione delle vittime). Strutture formative che possano essere di livello regionale o condivise da più regioni (come evidenziano le esperienze di altri paesi);

- le procedure che devono essere tali da facilitare per tutti l'uso del servizio giustizia e proteggere le parti più deboli delle controversie, come avviene in altri paesi.

Da ultimo segnalo una cosa che si collega a quanto proposto nell'ultima riunione da Panebianco sull'opportunità di responsabilizzare i cittadini con riferimento ai costi delle modifiche riguardanti l'assetto degli enti locali. Di fatto l'art. del D.lgs n. 156 del 2012 che prevede la soppressione di 667 sedi del giudice di pace "consente agli enti locali interessati, anche consorziati tra loro, di richiedere il mantenimento degli uffici del giudice di pace con competenza sui rispettivi territori…facendosi integralmente carico delle spese di funzionamento e di erogazione del servizio giustizia, ivi incluso il fabbisogno di personale amministrativo". Non mi risulta che siano state avanzate richieste di questo tipo. Sinceramente apprezzo l'idea della responsabilizzazione dei cittadini sull'uso delle risorse finanziarie. È un'idea che dovremo tener presente nel prosieguo dei lavori pensando anche e soprattutto a come si possa renderla operativa. È mia impressione, tuttavia, che nulla verrebbe modificato nell'assetto del Governo locale (es. abolizione delle province) se questo potesse avvenire solo nel caso in cui la popolazione interessata se ne assume la responsabilità accollandosene volutamente il costo.

Mario Dogliani

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ovviamente la costituzione è il punto di avvio di una lotta politica, che essa stessa regola con lo scopo di evitarne gli esiti distruttivi. Nel corso di questa lotta politica ogni componente della società deve poter esprimere i propri interessi e la propria visione della politica nazionale: la propria identità, le proprie

passioni ed anche il proprio "odio politico" (temperato dai limiti costituzionali). I caratteri di ognuna di queste posizioni, nella loro singolarità, è oggetto di una sfida continua da parte delle altre forze. In ciò consiste la sovranità popolare.

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

È questa l'essenza del parlamentarismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

- che non sia da abbandonare la forma di governo parlamentare, e il carattere fondamentalmente proporzionale della rappresentanza, per il legame essenziale che hanno con il principio della sovranità popolare (e per evitare lo stato di anomia in cui precipiterebbe la nostra civiltà se tale principio fosse abbandonato);
- che siano pienamente accettabili forme di ulteriore razionalizzazione, in continuità con l'o.d.g. Perassi, in funzione di un assetto più unitario ed efficiente dell'esecutivo;
- non solo - usando le parole di Onida - nel suo versante propriamente politico (potenziamento della primazia del Presidente del Consiglio nell'ambito della collegialità governativa, potere di revoca dei Ministri dissenzienti), ma anche e forse soprattutto nel suo versante amministrativo-attuativo (unità delle sedi di elaborazione dei testi normativi; omogeneità e coerenza interna dei testi legislativi; controllo rigoroso della "inflazione" legislativa evitando di cercare di risolvere ogni problema in chiave di nuova normazione; semplificazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi; assetto delle amministrazioni orientato alla cultura del risultato, ecc.).

- Che il Presidente della Repubblica non debba assumere il ruolo di ricapitolatore e di demiurgo della maggioranza di governo, ma debba conservare il suo ruolo di garante e coordinatore *super partes* (e dunque di "terzo" sia nei confronti del Governo che del Parlamento);
- che la scelta parlamentare, effettuata in funzione dell'inveramento del principio della sovranità popolare, sia elaborata in modo realisticamente consapevole dei rischi di degenerazione che essa porta con sé. E che dunque:
- sia da progettare una legge elettorale che eviti per quanto possibile il formarsi di partiti "incursori", ispirati da una logica predatoria a tutto campo, o di partiti "avvoltoi", ispirati da una logica spregiudicata di logoramento dei partiti vincitori.

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

Ma sistemi di questo genere - come quello spagnolo o tedesco o inglese - non garantiscono affatto, a priori, la certezza che il risultato elettorale individui immediatamente una maggioranza. Per avere tale garanzia occorrerebbe che il premio, dato alla lista più votata, sia delle dimensioni matematicamente utili a raggiungere la maggioranza dei seggi, quale che sia la percentuale di voti riportata dalla lista che ne beneficia. Ma si tratta di un meccanismo che oggi nessuno dice di volere.

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

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

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

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

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

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

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

Massimo Luciani

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

un problema. Lo è la loro *qualità*, visto che poteri straordinari sono esercitati in luogo di poteri (che dovrebbero essere) ordinari.

Se si convenisse sull'anamnesi e sulla diagnosi si potrebbe convenire - credo - anche sulla terapia. Certo, sul campo vi sono tre ipotesi radicalmente alternative, che sembrano precludere ogni forma d'intesa. Le chiamerò opzione zero (lasciare tutto così com'è), opzione uno (il semipresidenzialismo), opzione due (il parlamentarismo razionalizzato). Non sembrano essere attuali - nella discussione politica - altre ipotesi, pur astrattamente disponibili, come il presidenzialismo, il governo del *premier* (come nell'esperienza israeliana fra il 1992 e il 2001) o la sostituzione dei meccanismi della rappresentanza con quelli della cosiddetta democrazia diretta, sicché in questa sede (che è caratterizzata dalla scientificità, ma anche dall'operatività) non è necessario occuparsene.

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

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

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

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

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

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

L'argomento politico è la debolezza dei partiti (al quale si connette quello dell'affievolimento della legittimazione dell'intero sistema politico-istituzionale). Partiti deboli debbono appoggiarsi - si dice - su un puntello istituzionale perché il sistema stia in piedi, ma questo puntello non può essere il Parlamento, la cui composizione è partiticamente determinata. Di qui, dunque, l'aspirazione a sorreggere il sistema politico-istituzionale con un puntello extrapartitico, quale potrebbe essere un Presidente eletto direttamente dal popolo.

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

Trascuriamo la questione teorica (che non può essere agitata un questa sede) dell'evidente nostalgia del dualismo delle forme di governo che è sottesa a questa proposta. Trascuriamo anche la pur assai delicata questione dell'esistenza di limiti assoluti alla revisione della Parte II della Costituzione, che appare evidentemente prematura e che si auspica di non doversi porre. Trascuriamo, infine, la questione del bizzarro funzionamento del semipresidenzialismo, che (lo dimostra il caso francese, che è quello di riferimento) oscilla tra iperpresidenzialismo e parlamentarismo a seconda che non vi sia o vi sia coabitazione (evenienza, questa, resa più difficile, ma tutt'altro che scongiurata dal quinquennato, come riconosce la stragrande maggioranza della dottrina d'Oltralpe) e concentriamoci su un aspetto più operativo. È illusorio pensare che (sebbene incrementi grandemente lo spazio di manovra del capo dello

Stato) il semipresidenzialismo possa funzionare bene in assenza di partiti solidi e operativi. Nonostante la sua legittimazione diretta, il Presidente non può comunque prescindere dall'interlocuzione con i partiti e (come le analisi della Francia dimostrano bene) la sua saldezza dipende largamente dalla sua capacità - quantomeno - di non essere osteggiato dal partito o dai partiti di riferimento della sua maggioranza. La vicenda di De Gaulle (il *monarque républicain* del quale parlava già Michel Debré) costituisce (anche dal punto di vista degli effetti della sua azione modificativa del sistema dei partiti) un *unicum*, spiegabile per ragioni storiche molto note, e non può essere replicata a piacimento. Né si può trascurare il fatto che la posizione costituzionale del Presidente sia influenzata non solo dalle regole istituzionali, ma anche dal fatto che la Francia è una potenza nucleare e che la *mallette* con i codici del fuoco atomico è nelle mani del capo dello Stato, non in quelle del Primo Ministro.

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

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

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

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

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

a) di questa opzione è parte costitutiva la riforma del bicameralismo. Nessuna razionalizzazione può andare a buon fine se non si taglia il nodo della doppia fiducia parlamentare;

b) la forma di governo parlamentare razionalizzata ha bisogno di un saldo sistema dei partiti tanto quanto ne ha bisogno il semipresidenzialismo. È essenziale, dunque, accompagnare la riforma costituzionale con una sapiente riforma del sistema elettorale;

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

d) l'opzione due, sebbene sia la più coerente con la logica del principio di rappresentanza politica, non è affatto incompatibile con il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa e - anzi - lo sollecita, come utile completamento del quadro istituzionale. In questo senso, occorre ragionare sulla modificazione

di alcune regole del *referendum* abrogativo e sulla (prudente) introduzione di iniziativa popolare (nel senso in cui questa espressione è in uso nella teoria politica).

Stefano Mannoni

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

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

Logica vorrebbe che fosse il contrario.

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

Chi invece è più ottimista verso la maturità del soggetto attribuisce al semipresidenzialismo e alla legge elettorale uninominale a doppio turno la capacità di restituire al sistema politico e istituzionale quella dinamica che ha perso da tempo. L'idea implicita è quella che nel postmoderno ideologico e nello spazio pubblico destrutturato dalla rivoluzione 2.0 il soggetto sia innanzitutto un consumatore: di prodotti commerciali, culturali e politici. E come tale intellettualmente disponibile alla intercambiabilità dell'offerta elettorale, purché assistita dai tratti della riconoscibilità, della persuasività e dell'efficienza. Se la vera frammentazione non è quella orizzontale tra credenze e ideologie, allora il semipresidenzialismo offre la soddisfazione all'unico bisogno di cui si avverta l'esigenza: la decisione, importando abbastanza poco chi la propone. Sorprendentemente però questa visione incorre in due drastiche semplificazioni: da una parte sottovaluta la conflittualità verticale – quella tra i redditi – che sostituisce da tempo quella orizzontale; dall'altra liquida sbrigativamente l'istanza di partecipazione democratica, ancorché una visione ottimista dovrebbe schiudersi laicamente a qualsiasi declinazione del soggetto-consumatore. Coerenza vuole che l'ottimismo non sia *à la carte*, incoraggiando qui il funzionalismo attraverso l'investitura presidenziale e i partiti che da esso trarrebbero nuova linfa, ma scoraggiando là forme di partecipazione diretta, perché "arcaiche". In altre parole, il semipresidenzialismo non può essere una scorciatoia per riuscire dove è fallito il parlamentarismo, ossia la legittimazione di una oligarchia. Su questa strada gioca la sua credibilità.

"Se gli uomini fossero angeli non vi sarebbe bisogno di un governo", *dixit* Hamilton, il più fervente presidenzialista. Aveva ragione: il presidenzialismo, visto come peso circondato da contrappesi, scaturisce da una visione pessimista, nella quale non solo i soggetti perseguono i loro interessi egoistici ma altrettanto fanno le istituzioni. La bontà del movimento costituzionale è affidato alla meccanica non all'etica; alla dialettica non all'identificazione assiologica. Questa visione non ha perso attualità e conserva anzi integra la sua freschezza nel contesto che ci interessa. Il semipresidenzialismo non è il tocco del re taumaturgo che libera il popolo dai suoi peggiori istinti. Anzi li presuppone per trasformarli in energia cinetica. La sua forza consiste nell'offrire un perno al bilanciere costituzionale, che oscilla intorno ad esso in funzione oraria e antioraria.

Il tema cruciale diventa allora quello dei contrappesi. A cominciare dal primo e più importante che è quello rappresentato dalla stessa funzione presidenziale come garanzia. Troppa rinuncia? La domanda diviene se sia corretto ascrivere tutte le attuali funzioni a questa categoria. La risposa è controversa, ma per

alcuni fin troppo chiara. Di sicuro di garanzia non è lo scioglimento delle camere, decisione politica per eccellenza, pudicamente celata dietro la foglia di fico della controfirma. E tale non è nemmeno la nomina del governo, allorché non si limiti alla mera registrazione meccanica del risultato elettorale – caso questo di scuola. È del resto significativo che la compassata dottrina britannica individui l'ultimo esercizio della prerogativa regia, tutta politica, nella nomina del governo di coalizione di Ramsay McDonald in piena crisi del 1929 da parte di Giorgio V, demiurgo e non mero notaio del ministero di emergenza. È il turno del potere neutro o moderatore, oggi avallato ufficialmente nei suoi tratti tipici (riservatezza inclusa)dalla Corte costituzionale: esso può estrinsecarsi a seconda di casi in una missione di garanzia pura o in un ruolo di arbitraggio ben più politico. Difficilmente potrebbe essere diversamente per una prerogativa immaginata da Necker\Constant quando regnavano i molto attivi Giorgio III e Luigi XVIII. Infine il *domaine partagé* nella politica europea, internazionale e di difesa: tutti campi che esigono una continuità semplicemente incompatibile con la benché minima cesura decisionale. Ritengo pertanto che il sacrificio del ruolo del presidente-garante sia molto meno significativo di quello che abitualmente si è indotti a pensare. Rovesciando il ragionamento, si potrebbe anzi sostenere che l'elezione diretta del presidente rimedierebbe all'anomali teorica di un esercizio di potere politico senza responsabilità, tale essendo ovviamente anche quella conferita dal voto popolare.

Semmai è doveroso interrogarsi sull'adeguatezza di altri contrappesi. Passiamoli in rassegna: la corte costituzionale, la magistratura, le regioni sono già presidi molto forti (di una forza impensabile in Francia!). Manca all'appello il rafforzamento del parlamento, che però è compatibile con l'ipotesi di un bicameralismo differenziato nel quale una sola camera voti la fiducia, mentre l'altra amplifichi a livello nazionale la voce degli interessi territoriali. Senza dimenticare l'effetto di possente legittimazione che conferirebbe alla camera dei deputati un sistema elettorale adeguato , annoverando tra questi quello uninominale a doppio turno. Infine, l'inserimento in costituzione di una norma sui conflitti di interesse.

Necessario ma non sufficiente. All'appello manca proprio quella democrazia diretta vista come contrappeso e non come riedizione di esperimenti di radicalismo settecentesco, tanto poco praticabili oggi di quanto non lo fossero allora. Hamilton riconciliato con Paine; Sieyès con Condorcet? Oggi è plausibile a condizione di ripensare gli istituti di democrazia diretta più come ingranaggi istituzionali che come estensione di diritti; in modo da fugare l'equivoco di una utopia 2.0 , radicando invece una pratica di *checks and balance* collocata in fase ascendente oltre che discendente. Circa la scelta degli istituti da introdurre o valorizzare, il dibattito deve essere aperto senza preclusioni preconcette, poiché nulla toglie ai partiti politici la concorrenza di canali alternativi alla rappresentanza. Semmai anzi li spinge a rendersi più competitivi.

Basta tutto questo a rassicurare chi dietro il semipresidenzialismo intravede spettri peronisti e populisti? Forse no, ma gioverebbe ricordare che la Francia, gravata da pesantissime ipoteche storiche come quella bonapartista, boulangista e petainista, da tempo immemorabile vive senza complessi il suo semipresidenzialismo, e non certo per la superiore virtù repubblicana dei suoi cittadini. L'illusione sulla forza integratrice della *République* ha lasciato il posto a una disaffezione e a una conflittualità sociale che nulla hanno da invidiare al deficit civico italiano. Piuttosto il semipresidenzialismo ha conquistato sul campo il suo credito grazie all'esistenza di una meccanica costituzionale efficiente, ancorché assai meno sofisticata di quella che offrirebbe – già oggi – il retaggio costituzionale italiano.

Il semipresidenzialismo " come forza tranquilla": è lo slogan che mi sento di prendere in prestito da quel Francois Mitterrand che l'aveva definito qualche anno prima "un colpo di stato permanente". Non è mai troppo tardi per ricredersi!

Anna Moscarini

Chiarissimi Professori, affido allo scritto un intervento che riprenderei molto brevemente nella prossima riunione per evitare di sottrarre tempo alla discussione ed agli approfondimenti necessari sulle diverse ipotesi di razionalizzazione della forma di governo, già emerse nella discussione di lunedì 8 luglio.

Quale *incipit* del mio intervento sembra doveroso un ringraziamento ed un riconoscimento al Ministro Quagliariello ed all'intero Ministero per l'efficienza con la quale ha prospettato le diverse ipotesi di riforma e di razionalizzazione della forma di governo, agevolando la discussione e, sostanzialmente, impedendo una contrapposizione radicale tra i membri della Commissione, nel favorire un terreno di discussione comune.

Il frutto di questo lavoro è reso immediatamente evidente non solo dal tono del confronto svoltosi nella seduta dell'8 luglio, tono di contrapposizione vivace ma anche di individuazione di molti punti di convergenza, e dalla circostanza, giustamente sottolineata dal Ministro, che la soluzione 0, quale definita da Luciani, quella cioè di non cambiare nulla relativamente alla disciplina costituzionale della forma di governo, sembra davvero non abbia trovato alcun sostegno.

Dunque, il primo risultato che emerge è la consapevolezza della necessità di un cambiamento, aggiungerei anche incisivo e significativo, del testo della Costituzione, alla luce non solo del superamento delle ragioni storiche che bloccarono la discussione in A.C., portando ad una non scelta, ma anche delle ragioni cd. di contesto (crisi economica, uniformità ai Paesi UE, etc.), già autorevolmente ricordate.

Premetto che non ho avuto alcuna immediata preferenza per l'una o per l'altra soluzione prospettata nella discussione, cancellierato tedesco e semi-presidenzialismo francese, condividendo intimamente la struttura della forma di governo inglese, che in A.C. fu prospettata ma non scelta e che nella discussione sembra sia stata evocata di rado, forse da Barbera in un *obiter* quando ha fatto riferimento al semi-presidenzialismo o al premierato inglese come due forme alternative di una riforma comunque necessaria.

Comprendo, peraltro, le ragioni, sostanzialmente intrinseche al diverso assetto del ruolo dei partiti, che rendono l'esperienza inglese un riferimento ideale per i sostenitori del modello parlamentare accompagnato dalla consapevolezza della profonda diversità del contesto italiano.

Ragioni che però, complessivamente non sono tali da escludere di guardare al modello inglese come alla forma più matura di premierato, o di premiership, e dunque come ad una forma efficiente del sistema parlamentare.

Più importante della soluzione sembra, tuttavia, a chi scrive la condivisione relativa alla necessità assoluta di un cambiamento e di una razionalizzazione della disciplina costituzionale, che sia dettagliata e vincolante.

Il primo auspicio è che il Parlamento non perda l'occasione, questa volta, di un cambiamento che ha davvero il sapore di un'ultima chiamata, di fronte alla crisi economica e sociale del Paese.

Il primo dato che occorre considerare, tanto autorevolmente illustrato, è la crisi dei partiti, che porta inevitabilmente a rendere residuale, ancorché a non escludere ovviamente, il loro ruolo nella disciplina costituzionale della forma di governo.

È logico che i partiti costituiscano parte integrante della forma di governo ma non a scapito della struttura e del procedimento costituzionale che devono risultare chiaramente e con un elevato grado di dettaglio dalla Costituzione, a prescindere dal sistema dei partiti, dal loro numero, dalla loro dimensione, variabili in Italia estremamente volatili.

Sui partiti la riflessione non può discostarsi molto, a costo di cadere nel qualunquismo, da quella del cittadino comune: la loro crisi è irreversibile, e la loro responsabilità elevatissima, è inutile nasconderselo. Responsabilità elevatissima nel non aver trovato alcuna soluzione percorribile nel cambiamento della legge elettorale e per avere, allo stesso tempo, scaricato, esclusivamente, la responsabilità del cambiamento sulla stessa legge elettorale.

Il cambiamento in senso maggioritario della forma di governo, avvenuta nel 1993 a seguito dei referendum elettorali, da valutare come un fattore di stabilizzazione del sistema, non ci sarebbe mai stata senza l'iniziativa dei cittadini e la modifica del 2005, inefficiente, a bassissimo rendimento, antidemocratica, apertamente non piace a nessuno ma segretamente non deve poi così tanto dispiacere i partiti maggiori che non sono riusciti o non hanno voluto modificarla.

Credo che la responsabilità dei partiti, oltre che di struttura, sia fondamentalmente morale e che in una chiamata in responsabilità, nessuno possa tenersi fuori.

È immorale non aver realizzato riforme tanto necessarie, tanto studiate e tanto urgenti. È immorale ed è proprio dei nostri *mores,* una specificità tutta italiana, il non fare, o il far finta di fare perché nulla cambi sostanzialmente.

Ha ragione Zanon nel dire che i partiti sono delegittimati, aggiungerei che, quali che siano le cause della de-legittimazione, tanto più è necessario affidarsi ad una disciplina costituzionale vincolante.

È vero che il problema più grave in questa fase storica è la crisi della decisione e del comando politico ma, in risposta a Dogliani, direi sì, mettiamo i partiti il più possibile su un binario morto, perché è lì che meritano di essere posti, in questo momento e rendiamo le scelte il più possibili neutrali ed indipendenti dai partiti.

Ciò premesso, è mio parere che il lavoro della Commissione possa delineare le due prospettive di riforma, con le loro implicazioni tecniche, e non scegliere tra l'uno e l'altro modello, scelta rimessa alla responsabilità del Parlamento.

La prospettazione delle diverse ipotesi, formulata dal Ministro, non esclude naturalmente la necessità di una posizione chiara di una prevalente e di una di minoranza.

Venendo allo schema proposto dal Ministro, la scelta che a me pare preferibile è quella della razionalizzazione del parlamentarismo, con elezione diretta del premier, potere di nomina e revoca dei ministri, potere di scioglimento anticipato della camera politica in capo al premier, rapporto di fiducia con la sola camera politica, ruolo di garanzia affidato al Presidente della Repubblica, potere del governo di fissare l'agenda dei lavori parlamentari, ruolo costituzionale delle opposizioni come attore principale della funzione di garanzia e di controllo e come "governo potenziale in attesa", con quote di tempi e di argomento di lavoro in assemblea.

La regola elettorale, parte indefettibile della forma di governo, dovrebbe essere maggioritaria con collegi uninominali

Quindi, un sistema che consenta di rafforzare il ruolo del Governo ma che allo stesso tempo garantisca anche un apprezzamento dei poteri del Parlamento, ora delegittimato e sostanzialmente svuotato della sua funzione primaria, di produzione normativa.

Quale ipotesi subordinata, rispetto alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare e comunque migliore del conservare l'attuale indeterminatezza ed assenza di vincoli propria della nostra Costituzione, é l'introduzione del sistema semi-presidenziale di tipo francese, con doppio turno di collegio, auspicabilmente contestuale all'elezione del Parlamento, per ridurre le ipotesi di coabitazione.

Non è il caso di tornare sulle ragioni che fanno guardare alla Francia come ad un sistema democratico in cui il rischio del colpo di Stato permanente, quale incarnato dalla scelta semi-presidenzialista, è certamente declinato, come dimostra l'esperienza di Mitterand, ricordata da Pinelli.

Restano le perplessità, è inutile negarle, relative ad un Presidente politicamente irresponsabile, capo dell'esecutivo e che perde necessariamente le funzioni di arbitro imparziale.

Allo stesso tempo la formula *demi* consente di avere un sistema che funziona con ritmi variabili, ora più vicino al presidenzialismo ora più vicino al parlamentarismo a seconda delle maggioranze che eleggono il Presidente e di quelle presenti nell'Assemblea Nazionale.

Per ridurre i rischi derivanti dalla scelta di questo modello, sotto il profilo democratico, si può pensare all'introduzione di alcuni elementi correttivi del modello francese, una breve durata del mandato, la titolarità dell'indirizzo politico con controfirma sugli atti presidenziali proposti dall'esecutivo, un

rafforzamento del rapporto fiduciario del Presidente del Consiglio con la Camera elettiva, una riduzione dei poteri di nomina degli organi costituzionali, etc.

Tra i modelli studiati recentemente, si può considerare il DDL costituzionale di iniziativa popolare, elaborato da Giovanni Guzzetta del Comitato *Scegliamoci la Repubblica*, che assegna al Presidente della Repubblica il compito di vigilare sul funzionamento regolare dei pubblici poteri e di assicurare che l'indirizzo politico si svolga in conformità con la sovranità popolare, nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione.

Questo disegno di legge esclude la controfirma per la nomina e la revoca del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e il loro scioglimento, l'indizione dei referendum nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio e la promulgazione delle leggi, l'emanazione dei decreti legge e dei decreti legislativi delegati, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine attribuite al Presidente dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo.

In conclusione, tra le due ipotesi discusse, quella della razionalizzazione del sistema parlamentare appare preferibile anche al fine di conservare un ruolo neutrale e di garanzia al Presidente della Repubblica che ha, in Italia, ben funzionato.

Ma purché la situazione si muova potrebbe prendersi anche la direzione, indubbiamente estranea alla nostra tradizione, del semi-presidenzialismo di tipo francese, lavorando anche sull'introduzione di meccanismi correttivi.

Senza pregiudizi ma anzi confidando, con Sartori, che il passaggio dai sistemi parlamentari a quelli misti è tutt'altro che inefficiente, anche nella prima fase di rendimento. Grazie dell'attenzione.

Marco Olivetti

Sul tema della forma di governo italiana, sulle sue disfunzioni e sugli eventuali rimedi da ipotizzare, vorrei proporre quattro spunti di riflessione.

Il primo è che mi è sempre sembrata poco adeguata la ricostruzione delle vie possibili per la riforma delle istituzioni in Italia che contrapponeva rigidamente la democrazia maggioritaria a quella proporzionalistica ed assembleare o, per riprendere la formula di Duverger cara a molti colleghi seduti attorno a questo tavolo, quella che contrapponeva democrazia immediata e democrazia mediata. Mi è sempre sembrato che la via del regime parlamentare razionalizzato (di tipo tedesco, spagnolo o svedese) fosse intermedia fra il parlamentarismo di tipo assembleare, o il multipartitismo estremo di cui ragionava Leopoldo Elia, e le esperienze che sono correntemente ricondotte al modello della c.d. "democrazia maggioritaria", sia che esse consistano in varianti del regime parlamentare (come il c.d. sistema Westminster) sia che diano luogo a tipi diversi di forme di governo, che a mio avviso non sono riconducibili a tale forma di governo (mi riferisco al sistema praticato sotto la V Repubblica francese). Credo che il nostro tentativo di cercare di correggere le regole sulla forma di governo italiana debba muoversi fra le diverse varianti di regime parlamentare razionalizzato.

In secondo luogo non condivido le ricostruzioni che, analizzando le principali democrazie rappresentative consolidate, vedono nell'Italia una eccezione in termini di rendimento e di stabilità delle istituzioni politiche e la riconducono senz'altro al tipo di forma di governo previsto dalla Costituzione del 1947. Che l'attuale assetto delle istituzioni politiche italiane presenti vari profili di disfunzionalità mi pare un dato oggettivo: e nelle prime riunioni di questa Commissione abbiamo messo in evidenza la disfunzionalità di maggior rilievo, quella rappresentata dal bicameralismo perfetto. Tuttavia mi pare inesatto che il regime parlamentare costituisca una eccezione in prospettiva comparata, almeno in Europa. Se guardiamo ai 28 Stati membri dell'UE, più che una *exception italienne*, si deve ravvisare una *exception française*, che ci viene spesso ricordata, sulla forma di governo, dai colleghi costituzionalisti d'Oltralpe: dei 28 Stati membri dell'Unione, solo quattro – Francia, Cipro, Lituania e Romania – sono attualmente rappresentati nel Consiglio europeo dal Presidente della Repubblica. A parte il caso francese, si può notare che Cipro è l'unica repubblica presidenziale "pura" nell'Europa a 28 e che solo in Lituania (da pochi giorni presidente di turno) la rappresentanza europea è stata stabilmente assegnata al Capo dello Stato, mentre in Romania, la questione della rappresentanza nel Consiglio europeo è stata risolta lo scorso anno dalla Corte costituzionale a favore del Presidente[42] ma la questione è rimasta controversa, mentre occorrerà ora capire come si comporterà la Croazia (entrata nell'Unione il 1 luglio 2013). Tuttavia resta fermo che la grande maggioranza degli Stati membri è rappresentata in Consiglio dal Primo Ministro: e questo è un indizio che i regimi politici europei sono per lo più retti dalla logica del governo parlamentare, anche in quei (numerosi) casi in cui il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto (Slovenia, Repubblica Ceca[43], Slovacchia, Polonia, Bulgaria, Portogallo, Austria, Irlanda, Finlandia). Dunque i semipresidenzialismi europei sono per lo più "apparenti" (come già notava Maurice Duverger a proposito di alcuni di essi) e si tratta in realtà di regimi parlamentari nei quali il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, ma nei quali la "presidenzializzazione della politica" ha operato a vantaggio del Primo Ministro, espressione e leader della maggioranza parlamentare. Ecco di nuovo che la regola in Europa è rappresentata dal regime parlamentare razionalizzato, mentre è l'originale sistema di governo della V Repubblica francese a costituire la vera eccezione.

Al sistema di governo francese, che continuerò a chiamare per comodità "semipresidenziale", ma solo alla condizione di ricordarne la differenza assai profonda con quasi tutti gli altri sistemi di governo europei che pur presentano le caratteristiche strutturali indicate da Duverger per la definizione di questo "tipo", mi pare si possano rivolgere varie critiche.

---

[42] Si v. *Le Monde*, 5 luglio 2012, p. 7.

[43] La Repubblica Ceca è l'ultimo fra i Paesi dell'Unione europea ad aver introdotto – nel 2012 – l'elezione diretta del presidente della Repubblica, mantenendo inalterato il quadro parlamentare della forma di governo. La nuova disciplina è stata applicata per la prima volta nel 2013.

Preliminarmente desidero osservare che non mi pare accettabile la più radicale fra le critiche al semipresidenzialismo francese: quella che lo considera una anomalia dal punto di vista del principio democratico. Questa tesi mi pare francamente estremista ed essa fa il paio con quella – di segno opposto – che ritiene che il sistema di governo francese sia "più democratico" di quello italiano, in quanto gli elettori francesi, a differenza degli italiani, eleggono, oltre al Parlamento, anche il Presidente della Repubblica. Mi pare che con questo tipo di argomenti ideologici si vada poco lontano (o forse troppo, ma su un piano diverso da quello dell'analisi delle istituzioni, che a me interessa).

Varie sono invece le obiezioni di funzionalità che è possibile rivolgere al sistema di governo francese.

a) In primo luogo, se prendiamo sul serio un tema che è stato spesso richiamato nelle precedenti riunioni di questa Commissione – quello della semplificazione istituzionale – mi pare che il sistema francese non semplifichi, ma complichi la dinamica istituzionale. In Francia è infatti necessario votare quattro volte (primo e secondo turno delle elezioni presidenziali, primo e secondo turno delle elezioni legislative) per produrre un Presidente con un governo ed una maggioranza. Ciò richiede tempi piuttosto lunghi, non molto diversi dai due mesi che sono stati necessari in Italia fra il 24 marzo ed il 28 aprile per formare l'attuale governo dopo le elezioni. Ciò comporta una inevitabile crescita dell'astensionismo, soprattutto nel secondo turno delle elezioni legislative. Inoltre questo sistema dell'abbinamento delle elezioni presidenziali e legislative è stato sinora sperimentato in Francia solo 3 volte (2002, 2007 e 2012): è vero che in tutti e tre i casi ora indicati esso ha prodotto un Presidente con una maggioranza di governo, ma si tratta ancora di un sistema in via di consolidamento[44], in cui questo esito non è affatto assicurato.

b) In secondo luogo si tratta di un sistema in cui vi è un forte squilibrio fra i poteri politici, a vantaggio del Presidente (molti studiosi parlano infatti di presidenzialismo, nel senso di un sistema presidenziale squilibrato). Una situazione di equilibrio si ritrova solo nei periodi di coabitazione[45], quando il sistema prende a funzionare come un regime parlamentare razionalizzato: ma si tratta di un assetto considerato in Francia poco desiderabile e forse anche improbabile (anche se non impossibile) dopo l'inversione del calendario elettorale dal 2002 in poi.

c) In terzo luogo, un aspetto particolarmente discutibile di questo sistema è la dissociazione fra potere e responsabilità: il potere principale, quello presidenziale, è del tutto sottratto ai comuni meccanismi della responsabilità politica[46], mentre il Primo Ministro svolge il ruolo di "parafulmine": almeno sino al 2007 è più volte accaduto che il Presidente della Repubblica abbia "cambiato" il Primo Ministro tentando di dare nuovo slancio ad una azione di governo che si era appannata. Il tutto al di fuori delle regole scritte nella Costituzione, che sembrerebbe fare del Primo Ministro il principale organo di indirizzo politico (si v. l'art. 20).

d) In quarto luogo questo sistema, che apparentemente esibisce una forte capacità decisionale, genera un sovraccarico di attesa verso i poteri politici e d'altro canto finisce per espellere la protesta dalle istituzioni, che si manifesta in frequenti rivolte di piazza. In effetti, queste forme di "controdemocrazia" costituiscono per vari aspetti la polizza di assicurazione della democrazia francese: se la V Repubblica è senza dubbio un sistema democratico consolidato e pluralista, ciò si deve, a mio avviso, più alla società francese e ai suoi anticorpi, che al suo sistema istituzionale.

Ma al di là di tutto ciò, e ricordando che il sistema italiano presenta ormai un catalogo di vizi non certo inferiori a quello francese, il problema principale rispetto all'ipotesi di trapiantare in Italia il sistema semipresidenziale mi pare sia rappresentato dalla difficoltà di realizzare tale trapianto, che è stato in effetti

[44] Oltretutto quello del 2002 è un precedente molto anomalo, dato il ballottaggio presidenziale fra il Presidente Jacques Chirac e il leader dell'estrema destra Jean-Marie Le Pen. Tuttavia il sorprendente risultato del primo turno delle elezioni presidenziali del 21 aprile 2002 richiama l'attenzione sulla singolarità del primo turno delle elezioni presidenziali nel sistema francese: tale appuntamento elettorale ha assunto negli ultimi decenni, il ruolo di momento identitario del sistema politico d'Oltralpe, al quale tutte le forze politiche partecipano non tanto nella speranza di avere accesso al secondo turno (e quindi di veder eletto il loro candidato), quanto in ragione dell'esigenza di "esserci" e di contarsi.

[45] Tale fenomeno, com'è noto, si è realizzato in tre occasioni: dal 1986 al 1988, dal 1993 al 1995 e dal 1997 al 2002.

[46] …salvo la rielezione, che però dal 2008 è esclusa dopo un secondo mandato consecutivo.

più volte tentato, in vari Paesi, in Europa e fuori. Con una sintesi un po' "brutale", mi pare si possa dire che questo trapianto ha generato tre esiti diversi:

1) un assetto che si potrebbe forse definire superpresidenziale (in Russia ed in altri Paesi dell'ex-Urss, ma anche nell'Africa nera, ove i Presidenti-autocrati, soprattutto nei Paesi francofoni, apprezzano molto le virtù delle istituzioni della V Repubblica, che evidentemente si adattano bene al culto del "capo" che caratterizza molte società africane), che riproduce il predominio del Presidente della Repubblica francese sulle altre istituzioni, ma senza quei contrappesi istituzionali e – soprattutto – sociali, che operano potentemente in Francia.

2) un assetto parlamentare, con Presidente eletto a suffragio universale, in cui il Capo dello Stato ha poteri talora inferiori a quello italiano: e questo è l'assetto che costituisce la regola nell'Europa comunitaria.

3) una situazione di conflittualità permanente fra il Presidente eletto a suffragio universale e il governo (con la sua maggioranza parlamentare). Questo assetto – che è affiorato in alcune fasi anche in Polonia[47] e in Portogallo[48] – è divenuto la regola in Romania sulla base della Costituzione del 1991. Questo caso deve essere ricordato in quanto la Romania è stato il Paese dell'Europa centro-orientale che si è applicato con maggior zelo nel tentativo di replicare in patria le istituzioni politiche francesi (supportato al riguardo da esperti di "trapianto" delle istituzioni gaulliane). Dapprima la Romania ha importato il sistema francese con l'abbinamento fra elezioni presidenziali ed elezioni legislative (ciò è accaduto dal 1991 al 2003, quando la Francia non aveva ancora introdotto tale sistema); poi, con la riforma costituzionale del 2003, la Costituzione romena ha diversificato la durata delle Camere (4 anni) e del mandato presidenziale (5 anni), adottando un sistema di differenziazione dei mandati simile (anche se non identico) a quello francese prima della riforma del quinquennato. Il risultato, comunque, è stato assai poco soddisfacente ed i conflitti fra Presidente e governo si sono verificati già negli anni '90, sotto le presidenze di Iliescu (1989-1996 e 2000-2004) e di Constantinescu (1996-2000), si sono ulteriormente accentuati nell'ultimo decennio: l'attuale presidente, Traian Basescu (eletto nel 2004), è stato per due volte sospeso dalla carica dal Parlamento (nel 2007 e nel 2012) e per due volte il referendum di revoca che avrebbe dovuto confermarne la destituzione ha avuto esito contrario alla deliberazione parlamentare[49]. Certo, il caso romeno è in qualche modo estremo e il suo basso rendimento dipende anche da altri fattori, non solo istituzionali; ma non si può fare a meno di notare che la più consapevole fra le imitazioni della V Repubblica non pare abbia dato sinora buon esito.

Dunque il semipresidenzialismo, una volta sottratto al suo contesto francese, può essere, come il Terzo Stato di Sieyès, tutto o nulla. Una buona ragione per astenersi da importare un prodotto di cui non sono chiare le caratteristiche all'origine e ancor meno dopo il "trapianto".

Se l'ipotesi di imitare il sistema francese presenta le difficoltà che ho appena accennato, è forse meglio lavorare ad una riforma del regime parlamentare. Detto con uno slogan: se proprio ci si vuole ispirare alla V Repubblica, occorre forse guardare non tanto alla sua anima "gaulliana" (ovvero presidenzialista), ma a quelle riconducibili a Michel Debré e agli ex Presidenti del Consiglio della IV Repubblica, che si ispiravano rispettivamente al sistema parlamentare britannico e all'idea di forme di razionalizzazione anche estrema del regime parlamentare (di cui, com'è noto, costituiscono esempio nella Costituzione francese del 1958 il voto bloccato di cui all'art. 44.3 e l'*engagement de responsabilité sur un texte* di cui all'art. 49.3).

In ogni caso, se l'obiettivo è quello di realizzare in Italia un "governo parlamentare del Primo Ministro", che sia in armonia con i migliori standards di funzionalità rilevabili nel contesto europeo, non ci si può nascondere che occorrono riforme assai incisive, che dovrebbero intervenire almeno su tre grandi assi:

a) una riforma del governo, rafforzando anche formalmente il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, lungo alcune delle linee ipotizzate nel questionario predisposto dal Dipartimento per le riforme istituzionali e posto a base dei lavori di questa seduta;

[47] In particolare durante la presidenza di Lech Walesa (1990-95).

[48] In particolare durante le due presidenze di Ramalho Eanes (1976-1986).

[49] Nel secondo caso non è stato raggiunto il quorum di partecipazione previsto per la validità del referendum di revoca.

b) una riforma del Parlamento, anzitutto superando il bicameralismo perfetto (la vera "grande riforma" costituzionale non più rinviabile), rilegittimando in particolare la Camera eletta a suffragio universale con una profonda riforma elettorale e rendendola capace di deliberare in maniera efficiente, sulla base dell'idea che serva un governo forte *e* un parlamento forte (questa mi pare la principale lezione da trarre dall'esperienza tedesca degli ultimi anni);

c) un ripensamento del ruolo del Presidente della Repubblica che abbia come obiettivo una riduzione dei suoi poteri, soprattutto di quelli assunti in via di fatto.

Lasciando da parte molte delle questioni che sarebbe necessario trattare, vorrei limitarmi a due brevi osservazioni.

La prima concerne il ruolo del Presidente della Repubblica: su questo punto non riesco ad essere d'accordo con la posizione dei colleghi che ritengono che la prassi della presidenza italiana (e in particolare dell'attuale presidenza, soprattutto nel corso dell'ultima crisi) sia del tutto armonica con la logica del regime parlamentare: quest'ultima (almeno se ci riferiamo al regime parlamentare contemporaneo, che è normalmente monista), richiede infatti, a mio avviso, che al Capo dello Stato (Presidente o monarca) sia il più possibile sottratta la possibilità di determinare o co-determinare l'indirizzo politico, sia in generale (ad es. con la scelta della coalizione di governo), sia su temi specifici. Il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nella formazione dell'attuale esecutivo[50] e su vicende specifiche (dal caso Englaro alla guerra di Libia, fino a vicende recentissime, come la "gestione" del rientro dei marò in India e le prese di posizione del Consiglio supremo di difesa – un organo che andrebbe a mio avviso soppresso nel quadro della razionalizzazione del regime parlamentare italiano in direzione primo ministeriale – sulla questione dell'acquisto degli aerei F-35) mi pare poco compatibile con un regime parlamentare classico e col suo archetipo inglese. E devo dire che l'obiezione dei colleghi i quali ritengono che un ruolo simile – per quanto determinato in buona parte dalla situazione di crisi delle istituzioni – necessiti di una legittimazione democratica diversa da quella fornita dall'attuale sistema di elezione non mi sembra del tutto infondata, anche se talvolta mi pare un modo un po' obliquo per sostenere la tesi semipresidenziale.

La seconda osservazione concerne la mozione di sfiducia costruttiva. È certo vero che essa è stata utilizzata solo di rado nei Paesi in cui è prevista (Germania, Spagna, Slovenia, Belgio, Polonia, Comunità autonome spagnole, *Länder* tedeschi) e che ancor più infrequentemente essa ha avuto come esito la sfiducia al governo in carica e l'elezione di un nuovo capo di governo. Tuttavia in queste esperienze la mozione di sfiducia costruttiva ha svolto la funzione che da essa ci si attendeva: quella di dissuadere le crisi di governo, per la difficoltà di formare coalizioni "positive" fra forze estreme tra loro incompatibili. Ed era stata proprio questa la ragione che aveva indotto ad ipotizzarla ai tempi di Weimar (e poi a introdurla nella Legge fondamentale di Bonn).

[50] …e ancor prima in occasione della formazione del governo Monti, che però si può forse ricondurre ad una particolare situazione di emergenza economica, che avrebbe legittimato un ruolo eccezionale del Presidente della Repubblica come "motore di riserva". Ma il ricorso continuo al motore di riserva rischia di mutarne la natura, trasformandolo in motore principale ed alterando così la logica del regime parlamentare (anche alla luce del principio democratico di cui all'art. 1 Cost.).

Valerio Onida

Ha ragione Angelo Panebianco quando premette che sul tema della forma di governo le posizioni sono troppo divaricate per poter immaginare una convergenza o un cambiamento di impostazione da parte di qualcuno.

Per questa ragione, posto che le discussioni nelle riunioni della commissione del 9 e del 16 luglio non potranno certo consentire una illustrazione argomentata delle diverse posizioni da parte di ciascuno di noi, è bene affidare ad un sintetico scritto alcune tesi di fondo, lasciando poi che nelle discussioni si articolino alcuni degli aspetti applicativi delle diverse proposte. Ecco, di seguito, la sintesi delle mie tesi.

Sul piano metodologico, credo più utile muovere, anziché da impostazioni teoriche o da modellistiche costituzionali, da una realistica considerazione delle caratteristiche del nostro sistema sociale e politico e dai difetti maggiori propri dei processi decisionali politici nel nostro paese, valutando se e quanto le proposte di riforme costituzionali appaiano idonee a contrastarli. Del resto, salta agli occhi il fatto che gli altri sistemi costituzionali che si citano come meglio funzionanti del nostro rispondano ai più diversi "modelli": Stati unitari centralizzati (Francia) e Stati federali (Germania), regimi parlamentari "classici" (Gran Bretagna), o più o meno "razionalizzati" (Germania, Spagna), monarchici e repubblicani, regimi semi-presidenziali con forti possibilità di divisione dei poteri di governo fra diversi schieramenti politici (Francia ante-riforma del 2008, con frequenti casi di coabitazione), o semi-presidenziali con tendenziale assimilazione al sistema parlamentare classico ma guidati da un Presidente direttamente eletto e capo effettivo della maggioranza parlamentare (Francia attuale, almeno come tendenza).

Nel merito: l'Italia di oggi non soffre di una debolezza istituzionale dell'organo Governo, ma dell'assenza di maggioranze coese e che si formino su prospettive e programmi, anziché sul seguito personale di singoli *leaders*, e quindi reggano al tempo e all'usura del quotidiano. Abbiamo partiti, schieramenti e maggioranze capacissimi di rastrellare consenso elettorale, molto meno di imprimere indirizzi coerenti ed efficaci all'attività di governo.

Dal punto di vista istituzionale il nostro esecutivo presunto "debole" non solo controlla integralmente l'amministrazione (almeno in teoria: in pratica bisogna vedere come operano le amministrazioni, dove si annidano poteri di resistenza e di veto; ma questo non attiene al sistema costituzionale bensì a quello amministrativo), ma inoltre di fatto determina quasi per intero la legislazione attraverso l'iniziativa legislativa, l'amplissimo ricorso alla delega legislativa, l'uso e l'abuso della decretazione d'urgenza, il ricorso frequente alla questione di fiducia (come strumento del Governo per compattare la propria maggioranza più che per battere ipotetici ostruzionismi delle opposizioni), l'uso e l'abuso dei poteri di ordinanza *extra ordinem*. Quanto ai poteri del Governo sull'ordine del giorno delle Camere, essi non sono affatto minimi, e comunque basterebbero modeste riforme dei regolamenti parlamentari (non della Costituzione) per renderli pienamente adeguati alle esigenze di un processo decisionale spedito (si vedano indicazioni nella relazione del gruppo di lavoro nominato dal Presidente Napolitano), tanto più una volta che si sia superato il bicameralismo paritario.

Stando così le cose, in primo luogo emerge che il *punctumdolens* non sta nelle istituzioni costituzionali di governo (sempre migliorabili) e nella loro riforma, ma in altri "luoghi" ove si fa o si impedisce di fare politiche coerenti ed efficaci: i partiti, le coalizioni, l'amministrazione. Qualcuno probabilmente ci aggiungerebbe (a torto) la giustizia penale e quella costituzionale. Ma su questo bisogna essere chiari: qualunque sia la forma di governo occorre che i poteri di garanzia siano indipendenti. Anche le magistrature hanno i loro difetti, ma più sul terreno dell'efficienza nello svolgimento della loro funzione che su quello dell'invasione del campo dell'indirizzo politico; e comunque gli strumenti idonei per controllare le invasioni di campo non mancano (collegialità dei giudici, strumenti processuali di revisione delle decisioni, conflitti di attribuzioni).

L'elemento innovativo che si vorrebbe introdurre da parte dei sostenitori delle tesi presidenzialistiche non attiene al rapporto fra esecutivo e legislativo, fra Parlamento e Governo (il sistema parlamentare è di per sé ispirato alla massima "omogeneità" fra esecutivo di maggioranza e legislativo ove la maggioranza opera),

ma è costituito dalla designazione elettorale del "capo" della maggioranza e dall'attribuzione ad esso per tale via di tutti i poteri sostanziali di determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza: così portando a compimento e alle estreme conseguenze la tendenza al leaderismo e al personalismo che già caratterizza (per molte ragioni, generali e specificamente italiane) il nostro sistema.

L'effetto più immediato (e dirompente) di tale innovazione sarebbe il venir meno della figura di coordinamento e di garanzia costituita da un Presidente della Repubblica privo di poteri diretti di governo ma capace di influenzare i processi politici,dalla sua posizione *super partes* di "rappresentante dell'unità nazionale"("magistrato di persuasione e di influenza"); capace inoltre di costituire un soggetto di raccordo, nel rispetto della reciproca autonomia, fra poteri "politici" e poteri di garanzia (presidenza del CSM, nomina di un terzo dei giudici costituzionali.). Ruolo, questo, che per definizione non potrebbe mai essere svolto da un Presidente eletto direttamente, come tale inevitabilmente espressione e capo della maggioranza (forse De Gaulle ci credeva, ma l'evoluzione della Quinta Repubblica francese lo ha smentito). Quest'ultimo poi disporrebbe in sostanza anche dell'arma dello scioglimento della Camera, con due possibili effetti alternativi: se il Presidente eletto sciogliesse la Camera e rimanesse in carica, si aprirebbe, in caso di sua sconfitta, una prospettiva di coabitazione (contraria allo schema generale della forma di governo semipresidenziale nella versione oggi in voga); se invece elezione della Camera ed elezione del Presidente fossero necessariamente contestuali (*simulstabuntsimulcadent*, come nelle Regioni) il Presidente disporrebbe da solo della scelta sul momento (più favorevole a sé e alla propria maggioranza) per indire le elezioni, senza alcun controllo esterno (che era un difetto non piccolo anche del sistema inglese del Primo Ministro).

L'effetto dunque sarebbe la definitiva affermazione dell'idea che il processo politico non può e non deve essere altro che scontro fra (due?) partiti o blocchi, tenuti insieme da un "capo", dove il vincente "prende tutto" e governa da solo (in Parlamento le opposizioni avrebbero solo un ruolo di "tribuna"); ogni processo politico sarebbe definito esclusivamente nella logica della maggioranza che decide da sola e dell'opposizione che è "contro". Ipotesi di collaborazione o mediazione fra diversi partiti o schieramenti, ovvero di "grandi coalizioni", magari più idonee a reggere il paese in momenti di particolare difficoltà, sarebbero rese di fatto impossibili. Questo avverrebbe, è bene ricordarlo, nel paese dei guelfi e dei ghibellini, dove la civiltà del confronto e anche della mediazione costruttiva (e non del *do ut des*) non fa parte del DNA nazionale.

L'effetto ulteriore sarebbe quello di rafforzare la tendenza già in atto a costituire in sede elettorale maggioranze più forti possibile, per vincere le elezioni, includendo e valorizzando le ali estreme e più radicali. Questo in una fase storica in cui in tutti i paesi europei (persino in Gran Bretagna) compaiono e si rafforzano, a sinistra e a destra, forze politiche radicali, spesso con venature razzistiche, che tendono a superare o a condizionare la tradizionale dialettica fra destra moderata e sinistra moderata.

Da queste considerazioni discende pianamente la preferenza per il sistema parlamentare: che non è affatto caratterizzato necessariamente da governi deboli e da uno strapotere delle assemblee lasciate a se stesse, ma anzi incorpora nel suo principio costitutivo l'idea che la maggioranza che siede in Parlamento, e che si forma tendenzialmente come espressione di una maggioranza dell'elettorato, esprime anche l'esecutivo, il quale agisce da "comitato direttivo" e non solo "comitato esecutivo" della maggioranza medesima. Un sistema molto più flessibile, compatibile sia con situazioni in cui le elezioni esprimono chiaramente una maggioranza compatta, sia con situazioni meno nette, in cui le maggioranze possono emergere in un quadro non necessariamente bipolare o bipartitico, sulla base di reali affinità di vedute e di interessi. Un sistema che insomma non tende a conformare a forza il quadro politico del paese sul letto di Procuste di uno schema bipartitico coatto.

Naturalmente è auspicabile che vengano adottate tutte le misure possibili e ragionevoli di ulteriore "razionalizzazione" del sistema parlamentare (che è già in parte "razionalizzato", nonostante la vulgata, non del tutto esatta, della presunta mancata attuazione dell'ordine del giorno Perassi): da una disciplina dei poteri del Governo in Parlamento (con corsie preferenziali e tempi certi per il voto finale sulle proposte più importanti del Governo) a una più netta preminenza del Primo Ministro nel processo di formazione e nell'attività del Governo, all'esclusione della sfiducia non "costruttiva", alla previsione dello scioglimento della Camera in caso di assenza di una maggioranza che si esprima in positivo.

Gli argomenti che sorreggono la tesi semipresidenzialista sono essenzialmente riconducibili alla istanza della cosiddetta governabilità. Si ritiene cioè che nel sistema parlamentare non si riesca a dar vita a governi stabili e dall'indirizzo coerente, perché in Parlamento può non formarsi una maggioranza, oppure, se si forma, questa è continuamente minacciata dalle divisioni interne. Con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica si avrebbe invece un riferimento stabile (di legislatura) della maggioranza, che a questo punto si formerebbe, per effetto di "trascinamento" dalla maggioranza presidenziale, e sarebbe tenuta insieme dal Presidente. Inoltre, si dice, le istanze di unità che non riescono ad affermarsi in Parlamento per la frammentazione e i dissensi interni dei partiti, troverebbero espressione nel Presidente eletto.

Sono argomenti che sembrano trovare alimento nell'osservazione della realtà politico-parlamentare odierna, ma che in realtà manifestano, a mio giudizio, una posizione radicalmente "scettica" sulla politica e sui partiti, strumenti attraverso i quali i cittadini si associano per concorrere a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.).

In un regime parlamentare razionalizzato le istanze di unità trovano espressione in un Presidente della Repubblica non "governante", stabile al di là della singola legislatura, e che, purquando eletto a maggioranza solo assoluta, è per ruolo e vocazione rappresentante dell'unità nazionale, non solo territoriale (art. 87, primo alinea). Il Governo invece si forma sulla base di una maggioranza parlamentare, a sua volta formata in base all'esito delle elezioni: esito che può consistere sia nella attribuzione della maggioranza ad un partito o a una coalizione preventiva, sia nella affermazione di un situazione più frammentata, in cui le maggioranze si formano per alleanze e coalizioni post-elettorali, fino alle "grandi coalizioni" formate da partiti decisamente avversari in sede elettorale, come quella che sorregge l'attuale Governo.

È evidente l'assai maggiore flessibilità di tale formula, specie in tempi di trasformazioni politiche e di crisi strutturali sul piano economico e sociale. Ma è anche evidente come la formula parlamentare consenta di conciliare istanze di unità nazionale e istanze di formazione e attuazione di indirizzi politici che si confrontano e si contendono la maggioranza.

La scelta (semi)presidenziale si fonda invece su una confessione di impotenza della politica, che non ritiene di essere capace di coagulare consenso su indirizzi di governo, e si affida alla capacità di attrazione di un nome e di un volto. Il risultato di governabilità (intesa come capacità di decisione coerente nei contenuti e nel tempo) può essere poi apparente e illusorio, se unico reale collante della maggioranza è la persona del Presidente eletto, poiché questi, a seconda dei casi, può condurre il paese in direzioni che la maggioranza di esso non vorrebbe, ovvero cambiare rotta e contenuti di governo a seconda del mutare della situazione politica e parlamentare (stabilità apparente: vedi i mutamenti di Primo Ministro nell'esperienza francese).

L'esecutivo sarebbe fatalmente bicefalo: il vero vertice sarebbe probabilmente costituito dal Presidente della Repubblica eletto direttamente, ma la dinamica politica sarebbe condizionata anche dalla scelta del Primo Ministro, che potrebbe essere un suo seguace in un quadro sostanzialmente bipartitico, ma potrebbe anche essere, quando l'elezione presidenziale sia determinata dall'alleanza di più forze di ragguardevoli dimensioni (ciò che in Francia non è ancora accaduto), l'esponente di una forza diversa da quella del Presidente.

In più, si perderebbe irrimediabilmente il ruolo unificante e di equilibrio, tendenzialmente neutrale (non neutro, ma consapevole di dover tenere conto delle contrapposte ragioni delle parti in conflitto quando esercita i suoi poteri più significativi) tipico del Capo dello Stato in regime parlamentare, poiché non può avere credibilità e quindi agire efficacemente come garante e coordinatore chi rappresenta e guida una delle parti in conflitto e proprio in questa qualità è stato designato.

Chi crede alla possibilità di un sistema che componga ed equilibri le ragioni delle parti con le esigenze di mediazione e di garanzia per tutti (maggioranza e minoranze), guarda al sistema parlamentare. Chi crede che in politica non esista altro che l'interesse di parte, e dunque la dinamica della politica non possa che essere quella della scelta radicale e alternativa ("o di qua o di là"), del diritto di chi ha la maggioranza di esercitare il potere senza troppe remore, della decisione come *primum*e non come frutto di un processo anche dialettico, vede nella formula presidenziale il modello più rispondente alle esigenze del sistema.

Puntare sul presidenzialismo senza i reali contrappesi rappresentati nel sistema americano dal "governo diviso" comporta anche effetti negativi su altre istituzioni.

In primo luogo *sul Parlamento*: se non conta più nulla ai fini della formazione dell'indirizzo politico, e anche della sua attuazione, perché delegittimato dalla sua presunta e percepita minore rappresentatività rispetto al Presidente eletto, costretto in linea di principio ad avallare le proposte legislative di questi, a pena di essere accusato di tradimento della volontà popolare (espressa con l'elezione del Presidente) e sotto il ricatto dello scioglimento da questi liberamente deciso, il Parlamento perde definitivamente il suo rilievo istituzionale (*Un Parlement pour quoifaire?* è il titolo di un libro uscito anni fa in Francia); si riduce a tribuna di un spettacolo mediatico più o meno appassionante ma privo di significato sostanziale nel processo politico...

In secondo luogo sulle *istituzioni di garanzia*, dal giudiziario alla giustizia costituzionale. Se quel che conta è solo la decisione maggioritaria espressa con l'elezione diretta del Presidente, tendenzialmente le istituzioni di garanzia vengono viste come luoghi in cui si ripropone sotto altra veste la dialettica maggioranza-minoranza come cristallizzata nell'elezione presidenziale, e quindi le loro decisioni vengono viste o come allineamento alla volontà della maggioranza o come tradimento della volontà popolare e inciampo rispetto alla linearità del processo politico.

Infine la scelta del semipresidenzialismo *à l'italienne* rischia di avere un effetto negativo sull'assetto e sul ruolo dei partiti, riducendoli a semplici comitati elettorali per il sostegno di un candidato presidenziale, che con l'elezione del vertice dell'esecutivo perdono ogni funzione reale. Dalla degenerazione partitocratica, in cui i partiti diventano apparati di "occupazione" del potere, asservendo le istituzioni, si rischia di passare alla degenerazione opposta, in cui i partiti perdono ogni capacità di elaborazione di pensiero politico collettivo per divenire partiti personali.

Solo il formarsi, nel paese e nel Parlamento, di proposte politiche e di maggioranze che su di esse convergono, nell'ambito di un sistema parlamentare, può assicurare che l'indirizzo politico e i processi decisionali sicostituiscano bensì intorno a scelte coerenti, ma attraverso processi decisionali partecipati.

***

Ecco il brano di testo biblico che ho letto nella riunione del 15 luglio.

I libro di Samuele, 8, 1-20:

Quando fu vecchio, Samuele diede ai suoi figli il compito di amministrare la giustizia nel popolo d'Israele. (……..) Ma non si comportavano come il padre: erano avidi di denaro, accettavano regali e pronunziavano sentenze ingiuste. Per questo i capi degli Israeliti si radunarono a Rama, presso Samuele, e gli dissero: "Tu ormai sei vecchio e i tuoi figli non seguono il tuo esempio. Scegli dunque un re che ci governi, come avviene presso gli altri popoli".

La richiesta di essere governati da un re rattristò Samuele, che si rivolse al Signore. Il Signore gli rispose: "Ascolta pure la proposta che ti hanno fatto a nome di tutto il popolo. Non rifiutano te, rifiutano me; non vogliono più che sia io il loro re. (….)Tu, quindi, accetta la loro proposta, però avvisali molto chiaramente: devono sapere quali saranno, di fatto, i diritti del re che regnerà su di loro".

Samuele riferì tutte le parole del Signore al popolo che gli aveva chiesto un re: "Questi – disse – saranno i diritti del re che regnerà su di voi: prenderà i vostri figli e li metterà alla guida dei suoi carri e dei suoi cavalli o ne farà guardie che precedono il suo carro a passo di corsa. Altri saranno messi a capo di unità militari di mille e di cinquanta soldati. Altri dovranno arare i suoi campi e mietere le sue messi oppure fabbricare armi e attrezzature per i suoi carri da guerra. Prenderà anche le vostre figlie come sue profumiere, cuoche e fornaie. Vi porterà via i campi, le vigne e gli uliveti migliori e li darà ai suoi uomini. Pretenderà la decima parte sui prodotti dei vostri campi e delle vostre vigne e li darà ai suoi funzionari e ministri. Sequestrerà i vostri schiavi e le vostre schiave, i vostri giovani più forti e anche i vostri asini e li farà lavorare per sé. Prenderà la decima parte delle vostre greggi e voi stessi diventerete suoi schiavi. Un giorno, a causa del re che voi stessi avete domandato, invocherete aiuto, ma il Signore non vi ascolterà".

Così parlò Samuele, ma il popolo non volle dargli retta. "No - esclamarono – noi vogliamo un re. Così saremo anche noi come tutti gli altri popoli: avremo un re che ci governerà, che uscirà alla testa dei nostri soldati e combatterà le nostre battaglie".

Angelo Panebianco

Ho deciso, per una volta (ma prometto che sarà anche l'ultima), di non attenermi alla giusta raccomandazione di Augusto Barbera di evitare di fare circolare testi scritti prima della discussione. Lo faccio considerando che, sull'argomento forma di governo, ho idee radicate da tempo. Difficilmente la discussione potrebbe farmele modificare. D'altra parte, so per certo che anche altri amici e colleghi, membri della Commissione, hanno idee radicate (opposte alle mie) ed è alquanto improbabile che io riesca a convincerli della bontà delle mie argomentazioni.

Credo che sia motivo di grande soddisfazione per tutti quanti noi (per me lo è senz'altro) il fatto che sui temi che sono stati fin qui oggetto delle discussioni si siano registrate così forti convergenze, e solo qualche prevedibile e fisiologico dissenso, ma non certo di portata tale da togliere al nostro lavoro il valore che esso ha.

È ovviamente difficile, e dobbiamo realisticamente prenderne atto, che sulla questione forma di governo si possano realizzare convergenze generali altrettanto significative. Non resta allora che articolare nel modo più preciso possibile le differenti concezioni. Nella speranza di poter presentare al Parlamento una rosa (ma è auspicabile che si tratti di una rosa molto ristretta) di opzioni chiare e ben definite.

C'è un aspetto della ormai trentennale discussione sulla riforma costituzionale che mi ha sempre colpito: l'insistenza di molti (soprattutto costituzionalisti ma anche diversi politologi) sulla importanza dei "contrappesi" (al potere del governo). Apparentemente, si sta evocando uno dei più classici principi del costituzionalismo liberale nell'originaria variante anglosassone. Tuttavia, qualcosa di strano c'è. La stranezza consiste nel fatto che questo è uno dei pochi aspetti della complessa e assai sofisticata tradizione costituzionale anglosassone che ha trovato una così calorosa ospitalità nel dibattito italiano.

Lasciando da parte la lunga storia dei precedenti antichi, medievali e moderni, ossia le diverse varianti della dottrina del governo misto, si può dire che la metafora della "bilancia", cui è connessa la dottrina dei pesi e contrappesi, si afferma – diventando vulgata - fra gli scrittori di politica inglesi dopo la Gloriosa Rivoluzione del 1688-89, nel corso del settecento. Poco importa che le sue basi fossero in realtà fragili, che cioè nascesse da una interpretazione dell'assetto politico-costituzionale britannico settecentesco che gli storici successivi hanno giudicato sbagliata. Importa il fatto che venne ripresa, fra gli altri, da Montesquieu, e si diffuse come interpretazione dominante del costituzionalismo britannico anche fuori dall'Inghilterra.

La dottrina venne poi utilizzata deliberatamente a Filadelfia. Il forte potere monocratico centrale, incarnato in un monarca eletto (il Presidente), invocato da Alexander Hamilton e da altri, doveva essere fronteggiato, per evitare abusi di potere, da poteri concorrenti e controbilancianti: il Congresso, la Corte Suprema, gli stati federati. Va ricordata inoltre l'interpretazione di Madison per il quale il gioco dei pesi e contrappesi non doveva solo servire a bilanciare il potere del Presidente. Doveva anche impedire che una fazione si affermasse a spese di tutte le altre imponendo una qualche forma di tirannia della maggioranza.

Per anticipare un punto che ci riguarda da vicino, è singolare un così insistito richiamo alla dottrina dei pesi e contrappesi in quegli stessi costituzionalisti italiani che hanno per tanto tempo difeso la cosiddetta centralità (che significa predominio) del Parlamento nel nostro sistema politico- costituzionale. Dal momento che la variante della dottrina della sovranità popolare, ispirata principalmente a Rousseau, da cui deriva l'idea della centralità del Parlamento, è quanto di più lontano ci sia dalla tradizione costituzionale anglosassone, sia nella versione britannica che in quella statunitense.

Da lì comunque deriva quell'assetto, così caratteristico degli Stati Uniti, fondato sul principio e sulla pratica del "governo separato", delle *separated institutions sharing powers*.

Qui non ci riguarda, naturalmente, la storia costituzionale americana con le sue evoluzioni e le sue oscillazioni (dal "governo del Congresso" post guerra civile alla "presidenza imperiale" di nixoniana memoria e oltre). Il caso americano ci interessa solo perché è a quella esperienza – ma troppo selettivamente, per lo più, senza considerare il sistema costituzionale di cui i meccanismi di *checks* and *balances* sono parte integrante - che di solito si ispirano coloro che ripropongono nel dibattito italiano il discorso sui contrappesi.

Quando si fa il viaggio di ritorno, dagli Stati Uniti all'Europa, le cose si complicano, e si confondono, parecchio. Soprattutto perché, dove non c'è "governo separato" (presidenzialismo), è problematico innestare meccanismi di pesi e contrappesi.

Sotto il profilo concettuale c'è sempre stata in Europa la tentazione, o il rischio (come uno dei miei maestri, Nicola Matteucci, non si stancava mai di ricordare) di sovrapporre e di confondere la dottrina della separazione dei poteri (chi fa le leggi, chi le attua, chi le applica al caso singolo) e la dottrina dei *checks* and *balances*.(fra centri di potere in concorrenza). Non sono affatto la stessa cosa, come mostra, ad esempio, il fatto che , nella originaria formulazione di quest'ultima dottrina, il cosiddetto "potere giudiziario" non è contemplato come centro di potere controbilanciante , essendo quello dei giudici, dice Montesquieu, un "potere nullo".

Le cose non migliorano quando si passa ad osservare le pratiche costituzionali prevalenti in Europa.

Se guardiamo ai grandi Paesi europeo-occidentali comparabili all'Italia vediamo che il quadro complessivo non conforta la tesi secondo cui i sistemi costituzionali siano sempre fondati su forti meccanismi di pesi e contrappesi.

Ammesso (e non concesso) che l'Inghilterra settecentesca si reggesse davvero su un bilanciamento dei poteri (fra il sovrano, i Comuni e la Camera dei Lord), la democratizzazione ottocentesca modificò comunque la situazione. È il "segreto efficiente" di cui scrisse Bagehot. Il regime parlamentare britannico viene definito, correntemente, "governo del premier". Niente contrappesi. Il capo del partito che vince le elezioni si prende tutto. Controlla il governo e, tramite, la sua maggioranza parlamentare, controlla anche il Parlamento, fatto salvo, naturalmente, il diritto di tribuna , e le connesse garanzie, di cui dispone l'opposizione. Chi va a cercare veri e propri contrappesi istituzionali nel sistema britannico non li troverà facilmente . I contrappesi sono soprattutto culturali: dipendono dalle tradizioni costituzionali e dalla cultura politica prevalente.

Di contrappesi se ne trovano ben pochi anche nella Francia della Quinta Repubblica. Se non c'è coabitazione (la riforma costituzionale del 2000, come sappiamo, ha reso molto più improbabile, anche se non impossibile, la coabitazione) il Presidente eletto assume il controllo del governo e, tramite la maggioranza, anche del parlamento. Fine dei giochi.

Nemmeno in Spagna si troveranno molti contrappesi. Il sistema di cancellierato, ispirato alla Legge fondamentale tedesca, assicura al governo una netta supremazia.

In tutti questi casi, inoltre, come ha ricordato Augusto Barbera in un recente saggio, sono i governi a plasmare (in Inghilterra lo fa direttamente e materialmente il governo) gli ordini dei lavori del Parlamento. In nessuno di questi Parlamenti si troverà qualcosa di simile ai poteri di cui godono i nostri Presidenti delle Camere né regolamenti parlamentari che prevedano potenti meccanismi consociativi mediante i quali l'opposizione possa condizionare l'operato delle maggioranze (come le nostre conferenze dei capi-gruppo).

Se si vogliono cercare contrappesi istituzionali di una qualche serietà bisogna andare in Germania. La Corte Costituzionale, certo, ma soprattutto il federalismo, un federalismo vero e, quindi, almeno in una certa misura, controbilanciante rispetto a un Cancelliere cui la Legge fondamentale conferisce comunque amplissimi poteri.

Ciò detto, perché il discorso sui contrappesi ha avuto da noi così tanta fortuna? Quale ne è il significato autentico? Ovviamente, bisogna risalire alle decisioni dei costituenti , alle ragioni della scelta di governi istituzionalmente deboli. Una scelta spiegabile se si tiene conto delle condizioni politiche dell'epoca. Fu la paura della guerra civile (molto probabile , come si sa, in caso di vittoria del Fronte popolare nelle elezioni del 1948 in un Paese che ricadeva al di qua della cortina di ferro), fu la comune convenienza, in una fase in cui c'era grande incertezza su chi avrebbe in seguito esercitato il potere, a limitare al massimo i poteri del governo. Costruendo, e anzi moltiplicando, tutti i possibili contrappesi. Il bicameralismo simmetrico o paritetico, di cui abbiamo già discusso, è figlio (uno dei tanti figli) di quella logica. Costruirono i contrappesi ma si "dimenticarono" di costruire contemporaneamente i "pesi".

Un sistema costituzionale così profondamente squilibrato, variamente definito dai critici nel corso del tempo come "pseudo-parlamentarismo", "parlamentarismo assembleare", "parlamentarismo integrale",

eccetera, sopravvisse perché la politica, a suo modo (e con tutte le patologie inevitabilmente connesse) surrogò per un lunghissimo periodo quelle gravi deficienze. C'era un partito dominante che teneva insieme il sistema. Meglio: c'era un partito dominante che, per molti versi, "era" il sistema.

Quando, nella seconda metà degli anni settanta e nei primi anni ottanta, il potere della Dc cominciò a logorarsi e cominciò anche, più in generale, la lunga crisi del sistema dei partiti, i difetti della Costituzione non poterono più essere celati. Dalla Commissione Bozzi a tutti i tentativi successivi, il tema di fondo è sempre stato lo stesso: come rimediare alle scelte (giustificate o meno che fossero a causa della congiuntura politica nazionale e internazionale di allora) dei costituenti, come riequilibrare la Costituzione costruendo finalmente i "pesi", ossia le condizioni per avere ciò che hanno tutti, nessuno escluso, gli altri grandi Paesi europei: governi democratici stabili e forti?

Sappiamo tutti che la richiesta di costruire le condizioni costituzionali che favoriscano la formazione di governi democratici forti è sempre stata bollata (e continua ad esserlo), dai difensori dello impianto costituzionale vigente, come dettata da pulsioni o disegni autoritari.

L'accusa di autoritarismo va rispedita al mittente. Sfidando anche chi la lancia a dimostrare che Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna, siano tutti casi di pseudo-democrazie. Dal momento che quei Paesi hanno sistemi costituzionali fra loro assai diversi ma accomunati dal fatto di favorire la formazione di forti e stabili governi democratici.

Mettiamo da parte il caso britannico, nel quale il governo del premier è il prodotto dell'incontro fra una tradizione costituzionale non riproducibile altrove e del sistema bipartitico (intendo normalmente bipartitico, salvo qualche parentesi, come l'attuale, di governi di coalizione). Spagna e Germania da un lato e la Francia della Quinta Repubblica dall'altro ci danno, mi sembra, le indicazioni da seguire se si vogliono creare le condizioni per la formazione di governi democratici forti. O la via del cancellierato o quella del semi-presidenzialismo francese. Un sistema di governo, quest'ultimo, che, ovviamente, va tenuto ben distinto dal presidenzialismo puro vigente negli Stati Uniti, oltre che in diversi Paesi latinoamericani.

Si noti, per cominciare, che tutto ciò che abbiamo detto in questa commissione sulla necessità di riformare il bicameralismo simmetrico o il titolo quinto è coerente sia con l'ipotesi del cancellierato che con quella del semi-presidenzialismo. Perché entrambe le soluzioni esigono che si intervenga, lungo le linee su cui ha lavorato la commissione, sia sull'impianto parlamentare che sui rapporti centro-periferia.

Pur non avendo nulla, in linea di principio, contro un sistema di cancellierato, penso che una soluzione di tipo francese sia la più adatta per le nostre esigenze. Per una semplice ragione: il cancellierato è un parlamentarismo razionalizzato (forse, chissà?, è il parlamentarismo che avremmo avuto se si fosse dato seguito all' ordine del giorno Perassi sui dispositivi costituzionali atti a impedire le degenerazioni assembleari). Poiché la storia pesa , credo che sarebbe facile, per i nemici della riforma, ove la scelta cadesse sul cancellierato, sabotarla dall'interno, annacquare la proposta, neutralizzarne le implicazioni, con un lavoro sotto traccia volto alla massima preservazione possibile dei meccanismi vigenti. Si pensi inoltre al fatto che il cancellierato presuppone una drastica contrazione dei poteri del Presidente della Repubblica. Chi se la sentirebbe oggi, mantenendo il sistema parlamentare, di proporre, di fronte alla opinione pubblica, tale drastica contrazione?

Il passaggio al semi- presidenzialismo, creando una reale discontinuità rispetto al sistema vigente, sarebbe meno facilmente neutralizzabile dagli avversari della riforma. Va da sé che un tale cambiamento della forma di governo dovrebbe essere necessariamente accompagnato dal varo di una legge elettorale maggioritaria. Poiché è la combinazione di elezione diretta del Presidente e di sistema maggioritario (a doppio turno) utilizzato sia per l'elezione del Presidente che per quella dell'Assemblea nazionale (in quest'ultimo caso, con una alta soglia di sbarramento fra primo e secondo turno) a dare al sistema di governo francese stabilità e forza decisionale.

Quest'ultimo punto è cruciale. Soprattutto dopo la fine della guerra fredda le istituzioni francesi della Quinta Repubblica sono state imitate da altri Paesi. Non sempre l'esito è stato simile a quello che si è avuto in Francia. Se il sistema non è ben congegnato il rischio è che ci si ritrovi in un sistema parlamentare corredato dell'inutile appendice dell' elezione diretta del Presidente (il che porta verso l'Austria anziché verso la Francia), oppure con una diarchia di poteri (Presidente della Repubblica vs. Primo ministro) in instabile equilibrio fra loro. Ecco perché è così importante combinare elezione diretta del Presidente e

sistema elettorale maggioritario (se a doppio turno, insisto, con una alta soglia di sbarramento fra un turno e l'altro) per la scelta dei deputati. La bipolarizzazione che il maggioritario favorisce fa si che il Presidente eletto sia facilmente anche il leader del partito vincente. Questo esito dovrebbe essere reso ancora più probabile se si adotta la soluzione imposta dalla riforma francese del 2000: uguale durata delle cariche, elezione contestuale del Presidente e dell'assemblea.

Aggiungo un'ultima ragione che mi fa ritenere il semi-presidenzialismo francese più adatto per l'Italia rispetto al cancellierato. Ha a che fare con la debolezza dei nostri partiti e del nostro sistema dei partiti. Il cancellierato tedesco funziona bene anche perché è sostenuto (è stato fin qui sostenuto) da forti e radicati partiti politici. I partiti italiani di oggi ricordano molto di più quelli francesi della Quarta Repubblica nel momento conclusivo di quella esperienza: sono, come i partiti francesi di allora, deboli e ampiamente delegittimati.

Ho accennato, senza specificare meglio, alla necessità di governi democratici stabili e forti. Ma che cosa è un governo forte? È un governo dotato di forte potere decisionale, capace, se è questo il suo mandato elettorale, di imporre innovazioni di *policy* vincendo le inevitabili resistenze.

Un modo utile per ragionare intorno alla maggiore o minore capacità dei governi di fare innovazioni di *policy* consiste nel classificare le diverse democrazie sulla base del numero dei veto *players*, i giocatori dotati di potere di veto. I veto *players* possono essere di varia natura: possono essere soggetti istituzionali oppure partiti, gruppi sub-partitici, gruppi di interesse, eccetera. L'assunto è che quanto maggiore è il numero dei veto *players* esistenti, tanto minore è la capacità dei governi di rispettare il mandato elettorale introducendo le innovazioni di *policy* promesse. Più alto è il numero dei veto *players* più resistenze ci sono e meno innovazione è possibile. Se si utilizza questa prospettiva si può distinguere fra i sistemi politici democratici che tendono all'immobilismo (o nei quali, quanto meno, l'innovazione è difficilissima) e quelli nei quali i governi hanno maggiore capacità di decisione e innovazione. Con risultati all'apparenza sorprendenti. Più spostati, su un ideale continuum, verso il polo dell'immobilismo (elevato numero di veto *players*) si incontrano sia i presidenzialismi puri sia i regimi parlamentari assembleari (Quarta Repubblica francese, Italia); più spostati verso il polo della capacità di innovazione (basso numero di veto *players*) si trovano i sistemi politici fondati sul governo del premier (Gran Bretagna), cancellierato (Spagna, Germania) e semi-presidenzialismo.

La ragione per cui l'Italia ha bisogno di innovazioni costituzionali che la aiutino a spostarsi lungo il continuum verso il polo di una maggiore capacità di innovazione è, credo, evidente: una domanda di governo che un sistema votato all'immobilismo non può soddisfare genera disaffezione e, in prospettiva, anche serie minacce alla democrazia. Per non parlare di un ambiente esterno che , nelle negoziazioni inter-governative (in Europa e non solo), mette ormai in grave posizione di svantaggio i Paesi che non possiedono governi stabili e autorevoli.

Né vale, mi sembra, l'obiezione che evoca un supposto "eccezionalismo" italiano e secondo la quale l'Italia è un Paese troppo diviso per permettersi di dare forza istituzionale ai governi. L'obiezione non regge. La Francia durante la Quarta Repubblica era un Paese altrettanto diviso. Per non parlare dell'esperienza spagnola (guerra civile e lunghissima dittatura) che ha preceduto il ritorno alla democrazia , o di quella tedesca.

Piero Calamandrei ricordò (inutilmente) ai suoi contemporanei che il fascismo si era affermato in Italia perché il sistema parlamentare che esso distrusse era diventato incapace di generare governi stabili e dotati di effettivo potere decisionale. Pare difficile negare l'attualità di quella lezione.

Anna Maria Poggi

Le modifiche all'art. 117.

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

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

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

Quali le zone d'ombra?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regionalismo v. municipalismo.

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

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

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

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

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

Si tratta di argomentazioni serie ed estremamente realistiche che tuttavia configurano soluzioni note ed eccessivamente rigide e non rispettose delle differenze che, nella realtà, già esistono sul territorio nazionale.

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

Al di là delle soluzioni tecniche è comunque evidente che vi è bisogno di semplificare drasticamenteil sistema di Governo locale, superando le province e razionalizzando le amministrazioni comunali.

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

Regioni speciali.

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

Sul punto due le strade percorribili:

- quella più coraggiosa sarebbe l'eliminazione della categoria della specialità e il transito per le cinque regioni attuali al regime della differenziazione previsto dal 116, terzo comma;
- quella più "soft" potrebbe consistere nell'aggiungere al 116 attuale un inciso per cui le condizioni particolari di autonomia devono essere bilanciate dal coordinamento della finanza pubblica.

Guido Tabellini

Perequazione fiscale tra regioni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Secondo, perché vincoli di destinazione sui fondi perequativi, riducendo i margini di manovra dei governi locali, rendono più probabile che il Governo nazionale sia poi costretto ad aiutare le regioni più povere o inefficienti con fondi aggiuntivi basati sul criterio della spesa storica. Cioè tanto più lo Stato

vincola le regioni, tanto più lo Stato sarà responsabile di eventuali inefficienze locali, con effetti perversi sugli incentivi alla buona amministrazione.

Il patrimonio di regioni ed enti locali.

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

Per evitare ricorsi davanti alla Corte costituzionale, e per facilitare un'eventuale riduzione del debito pubblico anche attraverso privatizzazioni e alienazioni del patrimonio immobiliare, è opportuno precisare che le regioni e gli enti locali possono essere chiamati a contribuire all'obiettivo della sostenibilità del debito pubblico anche con il loro patrimonio, secondo modalità stabilite dalla legge dello Stato.

Lorenza Violini

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

un problema. Lo è la loro *qualità*, visto che poteri straordinari sono esercitati in luogo di poteri (che dovrebbero essere) ordinari.

Se si convenisse sull'anamnesi e sulla diagnosi si potrebbe convenire - credo - anche sulla terapia. Certo, sul campo vi sono tre ipotesi radicalmente alternative, che sembrano precludere ogni forma d'intesa. Le chiamerò opzione zero (lasciare tutto così com'è), opzione uno (il semipresidenzialismo), opzione due (il parlamentarismo razionalizzato). Non sembrano essere attuali - nella discussione politica - altre ipotesi, pur astrattamente disponibili, come il presidenzialismo, il governo del *premier* (come nell'esperienza israeliana fra il 1992 e il 2001) o la sostituzione dei meccanismi della rappresentanza con quelli della cosiddetta democrazia diretta, sicché in questa sede (che è caratterizzata dalla scientificità, ma anche dall'operatività) non è necessario occuparsene.

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

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

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

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

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

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

L'argomento politico è la debolezza dei partiti (al quale si connette quello dell'affievolimento della legittimazione dell'intero sistema politico-istituzionale). Partiti deboli debbono appoggiarsi - si dice - su un puntello istituzionale perché il sistema stia in piedi, ma questo puntello non può essere il Parlamento, la cui composizione è partiticamente determinata. Di qui, dunque, l'aspirazione a sorreggere il sistema politico-istituzionale con un puntello extrapartitico, quale potrebbe essere un Presidente eletto direttamente dal popolo.

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

Trascuriamo la questione teorica (che non può essere agitata un questa sede) dell'evidente nostalgia del dualismo delle forme di governo che è sottesa a questa proposta. Trascuriamo anche la pur assai delicata questione dell'esistenza di limiti assoluti alla revisione della Parte II della Costituzione, che appare evidentemente prematura e che si auspica di non doversi porre. Trascuriamo, infine, la questione del bizzarro funzionamento del semipresidenzialismo, che (lo dimostra il caso francese, che è quello di riferimento) oscilla tra iperpresidenzialismo e parlamentarismo a seconda che non vi sia o vi sia coabitazione (evenienza, questa, resa più difficile, ma tutt'altro che scongiurata dal quinquennato, come riconosce la stragrande maggioranza della dottrina d'Oltralpe) e concentriamoci su un aspetto più operativo. È illusorio pensare che (sebbene incrementi grandemente lo spazio di manovra del capo dello

Stato) il semipresidenzialismo possa funzionare bene in assenza di partiti solidi e operativi. Nonostante la sua legittimazione diretta, il Presidente non può comunque prescindere dall'interlocuzione con i partiti e (come le analisi della Francia dimostrano bene) la sua saldezza dipende largamente dalla sua capacità - quantomeno - di non essere osteggiato dal partito o dai partiti di riferimento della sua maggioranza. La vicenda di De Gaulle (il *monarque républicain* del quale parlava già Michel Debré) costituisce (anche dal punto di vista degli effetti della sua azione modificativa del sistema dei partiti) un *unicum*, spiegabile per ragioni storiche molto note, e non può essere replicata a piacimento. Né si può trascurare il fatto che la posizione costituzionale del Presidente sia influenzata non solo dalle regole istituzionali, ma anche dal fatto che la Francia è una potenza nucleare e che la *mallette* con i codici del fuoco atomico è nelle mani del capo dello Stato, non in quelle del Primo Ministro.

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

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

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

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

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

a) di questa opzione è parte costitutiva la riforma del bicameralismo. Nessuna razionalizzazione può andare a buon fine se non si taglia il nodo della doppia fiducia parlamentare;

b) la forma di governo parlamentare razionalizzata ha bisogno di un saldo sistema dei partiti tanto quanto ne ha bisogno il semipresidenzialismo. È essenziale, dunque, accompagnare la riforma costituzionale con una sapiente riforma del sistema elettorale;

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

d) l'opzione due, sebbene sia la più coerente con la logica del principio di rappresentanza politica, non è affatto incompatibile con il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa e - anzi - lo sollecita, come utile completamento del quadro istituzionale. In questo senso, occorre ragionare sulla

modificazione di alcune regole del *referendum* abrogativo e sulla (prudente) introduzione di iniziativa popolare (nel senso in cui questa espressione è in uso nella teoria politica).

Lorenza Violini

Una forte opposizione in parlamento è una componente essenziale di qualunque democrazia. Ferma restando la generalizzata applicazione del principio maggioritario, l'opposizione consente di evitare una sorta di tirannia della maggioranza attraverso l'esercizio di alcune funzioni fondamentali: in particolare il controllo dell'operato del governo (e della sua maggioranza) e l'elaborazione di un indirizzo politico alternativo e potenzialmente sostitutivo a quello maggioritario (funzione, quest'ultima, che presuppone l'esistenza di forze politiche parimenti considerate legittimate a governare e non pregiudizialmente antisistema; in questi due ultimi casi, come la nostra storia recente e passata insegna, la funzione principale che l'opposizione può assolvere è quella del condizionamento della maggioranza, anche attraverso l'utilizzo di strumenti ostruzionistici).

Soprattutto all'interno di una forma di governo che si vorrebbe delineare in termini maggioritari (ad esempio attraverso il rafforzamento del governo o tramite una qualche forma di elezione diretta del capo dello Stato/dell'esecutivo), individuare una serie di garanzie giuridiche e di prerogative volte a favorire il ruolo dell'opposizione appare di importanza primaria. L'obiettivo dovrebbe essere quello, più che di attribuire forti poteri ostruzionistici e interdittivi all'opposizione, di assegnarle un ruolo di controllo dell'operato governativo oltre che quello di facilitarne la visibilità nel proporsi come forza alternativa al governo in carica.

Il problema fondamentale cui si va incontro quando si cerca di formalizzare uno statuto dell'opposizione deriva dall'estrema fluidità del concetto stesso di opposizione e dall'elevatissimo grado di condizionamento che il contesto politico esercita su tale concetto e sugli istituti preposti a valorizzarlo. Conseguentemente – stante questa interdipendenza fra sistema politico e sistema giuridico – è sempre rischioso limitarsi a importare da contesti stranieri istituti pur là perfettamente funzionanti e collaudati, poiché in sistemi politicamente diversi certe previsioni normative o regolamentari potrebbero non dare il risultato sperato.

2. Tutto ciò posto, se ci si propone di individuare regole che facilitino la presenza e l'operato dei partiti di opposizione, la prima questione da porsi è quella del destinatario delle garanzie e degli strumenti che tale statuto introduce. In un contesto politico sostanzialmente bipartitico, quale è stato sino a tempi assai recenti, quello inglese, può essere molto agevole individuare il titolare delle funzioni oppositorie: si tratta del secondo partito, quello che è risultato soccombente; e il suo leader diviene automaticamente il leader dell'opposizione. Nell'ordinamento inglese, dunque, la posizione istituzionale dell'opposizione e le sue funzioni si sono sviluppate del tutto coerentemente con questa premessa: l'opposizione "ufficiale" è rappresentata solo dalla più rilevante minoranza e il suo leader rappresenta il leader dell'Opposizione di Sua Maestà, vero e proprio organo dello Stato che, in ragione della carica rivestita, riceve un'indennità assimilabile a quella che riceve il Primo ministro (prevista, infatti, dal medesimo *Ministers of the Crown Act* del 1937). Le altre forze di opposizione sono considerate mere minoranze in quanto non in grado di assumere le funzioni di governo a seguito di nuove elezioni e, dunque, garantite nell'assolvimento delle funzioni parlamentari, ma prive di rilevanza costituzionale. Conseguentemente, destinataria delle regole (consuetudinarie) relative all'opposizione è – con poche eccezioni – la sola opposizione ufficiale.

Viceversa, in un contesto politicamente più complesso, più frammentato e in presenza di più formazioni esterne alla maggioranza, il primo interrogativo da porsi è se tutte possano essere formalmente considerate "opposizione" – e se lo debbano essere individualmente considerate o se debbano confluire in una generica formazione di opposizione anche se non, fra loro, coalizzate – oppure se sia opportuno distinguere lo status del partito di maggiore opposizione da quello degli altri. È chiaro che quest'ultima ipotesi si fonderebbe sul presupposto che il solo secondo partito è dotato di capacità alternativa rispetto al governo in carica, grazie alla sua maggiore forza numerica. Tuttavia, in assenza di una comprovata capacità di governo di quest'ultimo senza l'appoggio di altri gruppi di politici, è probabilmente arbitrario – e in un certo qual modo discriminatorio – fare solo di tale partito di maggior opposizione il titolare dello statuto oppositorio. D'altro canto, nell'altra ipotesi, in presenza di più opposizioni anche politicamente distanti fra loro, è necessario decidere se sia opportuno individuare una figura di leader – o portavoce – dell'opposizione: certamente la sua presenza potrebbe rendere migliore e più efficace la dialettica

parlamentare, rendendo più visibile l'opposizione, poiché il leader si potrebbe presentare come il contraltare del Capo del governo in Parlamento.

Tuttavia, in presenza di un'opposizione frammentata, una tale figura non sarebbe di agevole individuazione: potrebbe trattarsi del leader del principale partito di opposizione, ma probabilmente gli sarebbe difficile farsi portavoce degli altri partiti di opposizione.

3. Quanto agli istituti e agli strumenti che dovrebbero far parte di un tale statuto, dovrebbe trattarsi di prerogative che valorizzano la funzione di controllo e la capacità propositiva dell'opposizione, consentendole di elaborare un concreto indirizzo politico alternativo e di dargli visibilità.

Di regola, il livello fondamentale su cui si fondano le prerogative dell'opposizione è quello dei regolamenti parlamentari. Invero, in Italia, a partire dalle novelle regolamentari intervenute nel corso degli anni '90 e in particolare nel 1997 in relazione al regolamento della Camera, tali prerogative sono già state in parte tracciate: nella programmazione dei lavori esistono tempi riservati alla discussione di proposte dei gruppi di opposizione (art. 24, c. 3 RC); nell'esame di disegni di legge governativi ai gruppi di opposizione è assegnata una quota di tempo nel dibattito più ampia di quella che spetta ai gruppi di maggioranza (art. 24, c.7 RC); è stato istituito il Comitato per la legislazione per esprimere pareri sul grado di omogeneità e chiarezza dei testi legislativi, che deve essere composto in modo tale da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni (art. 16-bis RC); è stata riformulata la disciplina delle interrogazioni a risposta immediata (art. 135-bis), facendone del Presidente del Consiglio dei ministri il principale destinatario, in modo tale da renderla simile a quella del *Prime Minister's Question Time* di tradizione anglosassone. Inoltre la presidenza di alcune commissioni di garanzia è, di regola, assegnata a esponenti dell'opposizione.

3. In ottica riformatrice, si potrebbero prevedere ulteriori strumenti regolamentari di visibilità dell'opposizione, riservando ad essa una posizione privilegiata nell'ambito di particolari dibattiti di specifica importanza politico/costituzionale: ad esempio, a seguito della presentazione del programma politico del governo, in sede di votazione della mozione di fiducia, o quando è proposta una mozione di sfiducia; e si potrebbe rafforzare il suo ruolo nell'esercizio delle funzioni di controllo. Tuttavia, bisogna anche osservare che la pratica utilità di questi strumenti dipende ancora una volta, e soprattutto, dalla disponibilità del sistema politico a farne un uso adeguato; altrimenti la loro mera previsione resta un contenitore vuoto (si pensi alla appena citata disciplina del *Question Time*, molto simile a quella prevista negli *Standing orders* inglesi, che è rimasta sostanzialmente lettera morta per il fatto che il Presidente del Consiglio non si è di fatto mai presentato in Parlamento a rispondere alle interrogazioni).

4. Un altro livello su cui si potrebbe tentare di incidere per valorizzare la presenza dell'opposizione è quello costituzionale. Non tanto per "individuare" il soggetto opposizione, dando una specifica definizione delle sue caratteristiche e delle funzioni che esso può assolvere: stante la già rilevata fluidità del concetto e l'incidenza su di esso del clima politico, tentare di definirlo giuridicamente può non essere opportuno: qualunque formula definitoria non consentirebbe, infatti, di identificare senza ombra di dubbio il soggetto opposizione, cosicché l'appartenenza di un gruppo politico all'opposizione non potrebbe che essere rimessa, comunque, alla sua autoqualificazione.

Pertanto, qualora in sede di riforma costituzionale si volesse dare uno status costituzionale all'opposizione la strada più adeguata sarebbe semplicemente quella di enfatizzarne la rilevanza come componente essenziale della democrazia (come è stato fatto ad esempio in Germania, ad opera di alcune Costituzioni dei *Länder* degli anni '90[51]): non si tratterebbe di tentare un'improbabile definizione di un soggetto politico,

[51] Cfr. ad es. art. 25 Cost. Berlino, art. 55 Cost. Brandeburgo, art. 23 a) Cost. Amburgo, art. 12 Schleswig-Holstein, art. 85 b) Cost. Renania Palatinato, art. 59 Cost. Turingia e art. 16 a) Cost. Baviera: tali disposizioni qualificano l'opposizione come una "componente essenziale della democrazia parlamentare" (notwendiger/wesentlicher/grundlegender Bestanteil der parlamentarischen Demokratie"). Altre disposizioni delle Costituzioni dei Länder tedeschi pongono l'accento sull'elemento funzionale dell'opposizione cercando di individuarne i compiti fondamentali: art. 23a) Cost. Amburgo (critica al programma di governo e alternativa alla maggioranza dii governo), art. 26 Cost. Meclemburgo-Pomerania Occ. (controllo dell'operato governativo, critica del programma e delle decisioni dell'esecutivo, elaborazione di un programma autonomo), art. 12 Cost. Schleswig-Holstein (critica e controllo, nonché assunzione di una posizione alternativa rispetto ai parlamentari e ai gruppi che sostengono il governo). Le più criticabili sono comunque quelle disposizioni che cercano di definire l'opposizione da un punto di vista soggettivo, come quell'insieme di gruppi e di parlamentari che "non sostengono" il governo ("die Fraktionen und die Mitglieder des Landtages, welche die Regierung nicht stützen/tragen, bilden die parlamentarische Opposition"): artt. 26 Cost.

ma sarebbe semplicemente una scelta simbolica, volta a testimoniare la consapevolezza della sua importanza per un corretto funzionamento del sistema costituzionale.

Piuttosto, a livello costituzionale si potrebbe agire per attribuire – espressamente o di fatto – ai gruppi di opposizione specifici poteri. In tale direzione, anche da un'analisi comparata, risulta che i due principali strumenti di cui l'opposizione può far uso già ai sensi della Costituzione sono il potere di inchiesta parlamentare e il potere di ricorso diretto alla Corte costituzionale. Invero: di regola, tali strumenti non sono attribuiti all'opposizione specificamente individuata, bensì a una certa quota di parlamentari genericamente intesi, che dunque potrebbero anche appartenere alle forze di maggioranza. Tuttavia risulta che nella maggior parte dei casi dove tali strumenti sono previsti, essi sono effettivamente usati quasi esclusivamente da forze di opposizione.

5. In vista di una riforma del sistema bicamerale volta a superare l'attuale bicameralismo perfetto e in vista altresì di un ripensamento della forma di governo nel suo complesso, si potrebbe ad esempio pensare di assegnare a una percentuale di membri della sola Camera bassa due fondamentali funzioni che costituiscono forse la migliore manifestazione della funzione di controllo e potrebbero, al contempo, rafforzare la visibilità dell'opposizione, la sua capacità alternativa e il suo ruolo complessivo di garante della costituzionalità del sistema: si tratta del potere di attivazione dell'inchiesta parlamentare e del potere di accedere direttamente alla Corte costituzionale in sede di valutazione astratta della legittimità costituzionale delle leggi, che potrebbero essere assegnati, ad esempio a un terzo o a un quarto dei membri della Camera dei deputati.

Bisogna, tuttavia, essere consapevoli dei seguenti problemi che potrebbero porsi.

5.1. Innanzitutto, assegnare il potere di attivare un'inchiesta parlamentare anche a una certa quota di parlamentari (diversamente da quanto accade oggi nel sistema italiano) significa attribuire all'inchiesta una natura ibrida, al contempo mezzo dell'opposizione e pur sempre prerogativa del Parlamento nella sua totalità (a ulteriore riconoscimento della sovrapposizione – nelle forme di governo attuali – di due tipi diversi di dualismo: quello, tradizionale, fra parlamento e governo e quello fra governo e maggioranza, da un lato, e opposizione). Questo implica che – una volta che si introduca l'obbligo per la Camera di istituire un'inchiesta su iniziativa di una certa quantità dei suoi membri – può essere poi non così facile definire il potere della maggioranza di intervenire sull'oggetto dell'inchiesta così come definito dall'opposizione. Ad esempio, può la maggioranza della Camera apportare modifiche all'oggetto dell'inchiesta deciso dalla minoranza? È evidente che se si ritiene predominante l'anima dell'inchiesta come strumento di controllo del Parlamento nel suo complesso, non si dovrebbero ravvisare limiti nel potere della maggioranza di modificare, anche sensibilmente, l'inchiesta decisa dalla minoranza. Se viceversa si ritenesse predominante la sua anima di strumento di controllo dell'opposizione nei confronti del governo e, anche, della sua maggioranza, non si dovrebbero ritenere ammissibili modifiche all'oggetto dell'inchiesta, perché potrebbero implicare una vanificazione del controllo da parte del soggetto che dovrebbe essere controllato. Questa duplice natura dell'inchiesta potrebbe portare anche ad un'elevata conflittualità costituzionale: una volta assegnato il potere di inchiesta a una certa quantità di parlamentari, questi – nell'ipotesi ritenessero lese le proprie prerogative da parte di interventi della maggioranza – avrebbero la possibilità di sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi la Corte costituzionale, che quindi si troverebbe ancora più al centro del conflitto politico.

5.2. Ad analoghe considerazioni potrebbe portare l'esame dell'altro strumento: l'attivazione, da parte di un quorum di parlamentari, del controllo sulla costituzionalità delle leggi. Anche il ricorso al giudice delle leggi possiederebbe, in tal modo, una natura ibrida, essendo al contempo uno strumento di tutela dell'integrità costituzionale dell'ordinamento e un mezzo politico delle minoranze attraverso cui opporsi a decisioni assunte dalla maggioranza. Esso, in effetti, introduce un rilevante correttivo al tradizionale principio maggioritario, sebbene in concreto l'annullamento della legge si possa verificare solo per strette ragioni di legittimità costituzionale. Anche questo strumento potrebbe contribuire a collocare il giudice

---

Meclemburgo_Pomerania Occ., art. 19 Cost. Bassa Sassonia, art. 40 Cost. Sassonia, art. 48 Cost. Sassonia-Anhalt, art. 12 Cost. Schleswig-Holstein, art. 16 a) Cost. Baviera. A tal proposito si segnala che, non a caso, in Sassonia-Anhalt è stato sollevato persino un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale del Land nel 1997 in cui si contestava esattamente l'appartenenza all'opposizione di un gruppo parlamentare. La sentenza, in cui la Corte ha cercato di precisare il significato del "non sostegno" al governo è estremamente interessante, perché evidenzia in sostanza la resa del diritto alle esigenze della politica, arrivando alla conclusione che l'elemento essenziale è l'autoqualificazione del gruppo politico (tranne che in poche, eccezionali, ipotesi).

costituzionale, in un certo qual modo, nell'arena politica. Tuttavia potrebbe avere anche molti effetti benefici, perché – stante il potere dissuasivo della minaccia di un ricorso alla Corte costituzionale – potrebbe accrescere la responsabilità costituzionale delle forze politiche, evitando che esse pongano in essere quegli interventi legislativi di più dubbia costituzionalità. Certamente il successo di un tale strumento dipenderebbe dall'uso che l'opposizione ne fa: se dimostra, cioè, responsabilità nel farvi ricorso, limitandone l'utilizzo a poche ipotesi seriamente contestate sotto il profilo della legittimità costituzionale.

Beniamino Caravita di Toritto - Pietro Ciarlo
Ginevra Cerrina Feroni - Giuseppe De Vergottini
Giuseppe Di Federico - Franco Frattini - Stefano Mannoni
Ida Nicotra - Angelo Panebianco - Anna Maria Poggi
Guido Tabellini - Lorenza Violini - Nicolò Zanon

IN FAVORE DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E DELLA FORMA DI GOVERNO SEMIPRESIDENZIALE

1. Nell'Italia del 2013 dobbiamo discutere della soluzione costituzionale che meglio permetta al Paese di affrontare i problemi dinnanzi ai quali si trova.

   I governi italiani, ma in realtà oramai qualsiasi governo democratico di paesi non collocati ai margini dei processi politici ed economici, si trovano a subire fortissime pressioni e influenze, che ne rendono precaria la capacità di decisione. Sotto il profilo istituzionale, gli esecutivi sono sottoposti a fortissime pressioni e tensioni che provengono dall'alto e dal basso. Dall'alto, non c'è bisogno di molte parole per ricordare che le politiche economiche non sono più nazionali, ma in larghissima misura europee; e la realtà ci dimostra ogni volta come le pressioni internazionali siano ineludibili. Dal basso giunge la continua pressione dei territori e delle istituzioni che li rappresentano: in una società che chiede infrastrutture, la parola d'ordine "not in my backyard" blocca qualsiasi evoluzione; in una società che chiede welfare, l'enorme differenza delle risposte delle istituzioni locali è fonte di una drammatica diseguaglianza. Sotto il profilo più politico, gli esecutivi sono sempre più sottoposti alla pressione dell'opinione pubblica (i cui strumenti di intervento, tra giornali, televisioni, nuovi media, sono sempre più aggressivi e in grado di incidere su di una politica debole), delle lobbies, della finanza nazionale e internazionale. In Italia in particolare le sfide economiche (della finanza pubblica e della crescita) impongono di avere governi coesi, capaci di prendere decisioni difficili e di superare i veti posti da minoranze organizzate.

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

   È constatazione consolidata quella secondo cui il funzionamento di una forma di governo va valutato in relazione al concreto sistema dei partiti. Lo stato di difficoltà dei partiti è in verità condizione strutturale e non più solo congiunturale: in Italia è iniziato venti anni fa e niente e nessuno è riuscito a fermare questo fenomeno, che è ormai giunto ad una fase avanzata. Si creeranno partiti nuovi? Su quali basi? Con quale struttura? Con quali soldi? Con quali regole interne? Sono questioni di grado sub-costituzionale, ma di non minore importanza di quelle che toccano il solo profilo della puntuale riforma costituzionale.

   Non è dunque sfiducia nella capacità conformativa dell'art. 49 Cost., secondo cui "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale". Il fatto è che i partiti novecenteschi nacquero con il suffragio universale e l'ingresso delle masse popolari in una politica fino ad allora elitaria e aristocratica e diventarono strumento democratico delle masse, la cui esistenza andava garantita contro ogni tentativo autoritario, anche riconoscendo l'esistenza di un diritto ai cittadini. Quei partiti così organizzati e strutturati oggi non esistono più; da un lato, non riescono più ad essere luogo e strumento di formazione politica e di costruzione di programmi e si sono trasformati in comitati elettorali; dall'altra, i cittadini vogliono e

possono ormai esercitare il loro diritto di partecipare anche attraverso strumenti, che appaiano e vengono considerati più incisivi. Dei partiti tuttavia c'è bisogno. E l'architettura istituzionale non può sostituire l'organizzazione della politica. Il sistema istituzionale prescelto deve dunque operare anche come strumento che tende anche alla stabilizzazione del sistema dei partiti, così come riuscì al semi-presidenzialismo in Francia, pur in una situazione di altissima instabilità politica e di loro debolezza.

2. Fermo rimanendo che va superato anche in Italia il bicameralismo paritario e perfetto, che rende problematica, se non improbabile, la formazione di maggioranze omogenee nelle due Camere e in ogni caso estremamente macchinoso il processo decisionale qualsiasi sia la forma di governo adottata, il tema della forma di governo va declinato non in astratto, bensì in stretto collegamento con l'analisi, da un lato, del sistema dei partiti, dall'altro della possibile legge elettorale. Aderendo alla impostazione data alla descrizione del sistema semipresidenziale data nella relazione conclusiva, il gruppo di commissari che firma il documento ritiene opportuno svolgere le seguenti considerazioni, sia in ordine al modello semipresidenziale, sia in ordine agli altri possibili modelli oggi in discussione.

   È difficile importare nel quadro italiano il modello statunitense del sistema presidenziale, che richiederebbe la costruzione di un sistema di contrappesi difficilmente immaginabile oggi in Italia. Ci si può allora orientare verso il modello semipresidenziale, in cui è l'elezione del Capo dello Stato - quindi la scelta di una persona, quella preferita e comunque meno lontana dalle proprie preferenze - che dà unità al sistema politico. E questa unità si riverbera sull'elezione parlamentare. Il sistema assicura dunque continuità (la durata in carica del Capo dello Stato è fissata in Costituzione e non può essere abbreviata), stabilità (il sistema elettorale a doppio turno per l'elezione del Capo dello Stato e per l'elezione parlamentare crea maggioranze coese), flessibilità (che si ottiene scaricando le eventuali tensioni politiche sul Primo Ministro, che può essere sostituito da parte del Capo dello Stato per rispondere ad esigenze manifestate nell'opinione pubblica), individuazione del vincitore, accountability. Non va infine sottovalutato che il modello semipresidenziale ha anche il fascino, non indifferente, di presentare un significativo "tasso di innovazione" in una fase in cui questa sembra essere una delle principali domande dell'opinione pubblica, che vuole partecipare direttamente alla scelta del capo dell'esecutivo.

   Se si va verso l'elezione diretta del Capo dello Stato, nel quadro di un modello semipresidenziale in cui al Capo dello Stato siano riconosciuti congrui poteri di governo, il sistema più adatto è il doppio turno sia per l'elezione del Presidente che per l'elezione della Camera; come è stato più volte detto, il primo turno di votazione permette di scegliere il candidato più vicino, mentre il secondo porta a dare la preferenza sul candidato meno lontano. Questa caratteristica spinge a una netta bipolarizzazione sulla scelta del Capo dello Stato, che a sua volta influenza l'elezione parlamentare, creando (e ricreando) due schieramenti sufficientemente compatti sia per l'elezione parlamentare che per quella presidenziale. Con l'allineamento della durata delle due cariche e l'elezione parlamentare in sequenza di quella presidenziale, i rischi di presenza di maggioranze diverse tra l'elezione presidenziale e quella parlamentare (che dà luogo al fenomeno definito "coabitazione") si sono fortemente ridotti, ma certo non possono essere esclusi in astratto: tuttavia, nel caso in cui l'elezione parlamentare dovesse dare un risultato diverso da quello presidenziale, il sistema funzionerebbe secondo la logica parlamentare e la maggioranza parlamentare sarebbe costretta alla compattezza per poter resistere alla forza di cui comunque il Capo dello Stato è dotato.

   Un diverso punto di vista è stato espresso da chi (Ciarlo) ritiene che in Francia le riforme costituzionali degli anni 2000, con la contestualità di elezioni presidenziali e parlamentari, abbiano generato una eccessiva concentrazione di potere e, quindi, una forma di governo che non assicura un adeguato bilanciamento. Secondo questa prospettiva, sulla scia di quanto sostenuto da Sartori, l'indipendenza tra presidente eletto e parlamento nonché l'eventualità della "coabitazione" sono da considerarsi il principale pregio della forma di governo semipresidenziale, pregio da salvaguardare assolutamente.

   La forma di governo semipresidenziale non risolve, invece, i problemi sollevati dai rischi plebiscitari e dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato: naturalmente, occorre chiedersi quanto questi problemi siano ancora oggi reali e significativi e se non siano superati e comunque superabili con adeguati accorgimenti istituzionali, anche alla luce del fatto che i meccanismi e gli strumenti delle garanzie costituzionali si sono sempre più spostati verso il livello europeo. Infine, è sicuramente vero che l'introduzione del modello semipresidenziale richiederebbe un rilevante numero

di modifiche costituzionali: ma si tratta di argomento da solo non sufficiente a fondare una scelta di sistema.

3. La seconda opzione è quella più tipicamente parlamentare, che prevede il mantenimento di un potenziale ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica (le cui modalità di elezione pur possono essere modificate, allargando il collegio elettorale rispetto al Parlamento in seduta comune e prevedendo un ballottaggio dopo un secondo o terzo turno di votazioni), un significativo rafforzamento del Presidente del Consiglio (fiducia al presidente e non all'intero consiglio, nomina e revoca, ecc.), sfiducia costruttiva, scioglimento in capo al Primo Ministro, pur in presenza di un ruolo di garanzia del Capo dello Stato. Secondo una prima ipotesi, in tal caso, la legge elettorale dovrebbe essere di tipo proporzionale, ancorché fortemente selettiva. Secondo questa ricostruzione, occorre infatti spingere i partiti a creare compattezza e unità interne, che nell'altro modello viene fornita dall'elezione presidenziale; nell'attuale contesto politico-partitico, invece, un sistema elettorale uninominale (a turno unico o a doppio turno) non offrirebbe nessuna garanzia circa l'emersione di schieramenti compatti, giacché con un turno unico un sistema almeno tripolare (ma tendenzialmente con quattro o più partecipanti) non produce un vincitore, mentre con un doppio turno di votazione è evidente che il secondo turno favorisce le alleanze, ma queste ben rischierebbero di non essere nazionalmente omogenee, bensì localmente diversificate. I due modelli possibili sono quello tedesco, caratterizzato dalla clausola dello sbarramento al 5% (che in Italia rischia di essere abbassata fino ad un livello che la rende inutile) ovvero quello spagnolo, con piccoli collegi e sistema d'Hondt (ovvero un altro - anche più selettivo - sistema del divisore), che assicura un premio nascosto ai due partiti più grandi, pur offrendo rappresentanza anche ai soggetti politici minori. È invece incompatibile con questo modello di funzionamento della forma di governo l'attribuzione di un esplicito premio di maggioranza: in questo caso, la formazione della maggioranza si può facilitare, non certo forzare.

   In questo caso la presenza di un garante è assicurata, la tendenziale rappresentatività del sistema politico, così come la continuità e la stabilità possono essere garantite da meccanismi istituzionali, una corretta dose di flessibilità è sicuramente esistente; sono a rischio invece la possibilità di avere coalizioni di governo coese e capaci di decidere, l'immediata individuazione di un vincitore e, in qualche modo, nella misura in cui sia collegata a quest'ultimo requisito, l'accountability. La domanda è: può oggi la politica italiana rinunziare all'argomento del "la sera delle elezioni bisogna sapere chi ha vinto"? E può la politica italiana correre il rischio di grandi coalizioni permanenti?

   Secondo una diversa ricostruzione, anche il sistema maggioritario uninominale a doppio turno potrebbe essere compatibile con un sistema parlamentare (sempre con lo scioglimento in capo al Premier ed eventualmente senza sfiducia costruttiva). Il collegio uninominale spinge infatti verso il bipolarismo (anche se non necessariamente verso il bipartitismo), e consente agli elettori di scegliere direttamente il candidato. Entrambi questi aspetti rinforzano l'accountability di fronte ai cittadini. Rispetto al turno unico, il doppio turno (con soglia elevata) ha l'ulteriore importante vantaggio che riduce il potere di ricatto dei partiti minori e rende meno necessari accordi di desistenza, perché i candidati dei partiti maggiori avrebbero comunque accesso al ballottaggio. Anche secondo questa ricostruzione, nell'attuale sistema dei partiti, e data la diversificazione territoriale del sistema politico italiano, non è affatto detto che il collegio uninominale possa ridurre la frammentazione dei partiti se non è anche accompagnato da un regime semi-presidenziale. Tuttavia, il sistema dei partiti italiani è oggi in una fase di transizione, e potrebbe cambiare rapidamente nel giro di pochi anni. Le spinte aggregatrici di un sistema uninominale potrebbero pertanto avere oggi un effetto più rilevante di quanto non sia accaduto in passato.

4. Secondo altre proposte, infine, ci si potrebbe orientare verso meccanismi di scelta e investitura diretta del Presidente del Consiglio attraverso un ballottaggio sul piano nazionale tra i due maggiori schieramenti (qualora nessuno abbia superato al primo turno la soglia almeno del 40 per cento dei voti); in tal caso, è strettamente necessaria una legge elettorale basata sull'attribuzione di un premio di maggioranza, ma con profonde differenze rispetto a quella vigente: il premio sarà attribuito nel ballottaggio sulla base del voto della maggioranza assoluta degli elettori, potrà essere valutata l'opportunità di meccanismi di introduzione delle preferenze e/o la suddivisione delle grandi circoscrizioni con lunghe liste bloccate in piccoli collegi plurinominali nei quali ciascun partito potrà

eleggere, al più, due o tre candidati, migliorando nettamente il rapporto tra eletti ed elettori, la soglia di sbarramento agirà comunque a livello nazionale ma potrà essere innalzata rispetto a quella oggi vigente.

Questo schema, che pur non ha precedenti in altre grandi democrazie di paesi avanzati, avrebbe due vantaggi: mantiene al vertice dello Stato una figura neutrale e permette la individuazione di un vincitore; ma ha alcuni gravi difetti. Innanzitutto, il sistema elettorale spinge verso la formazione di governi sostenuti da coalizioni ampie e eterogenee, e quindi mantiene inalterato quello che è stato uno dei principali problemi della democrazia parlamentare italiana. Inoltre, l'individuazione elettorale di un vincitore esclude - giacché intimamente contraddittori con l'assunto di partenza - poteri del Presidente della Repubblica nella formazione del governo, attribuisce di fatto al Presidente del Consiglio il potere di scioglimento, impedisce l'introduzione di meccanismi di sfiducia costruttiva (se non in via subordinata e come assoluta eccezione). E, infatti, se la legge elettorale serve a far vincere uno schieramento, ne deriva che quello è lo schieramento che esprime il Presidente del Consiglio, che non è possibile uno schieramento diverso, e infine che è lo schieramento vincente a decidere quando si scioglie e si va a votare. Peraltro rimane il problema se sia il leader o lo schieramento vincente a imporre lo scioglimento: ma i profili di rigidità non cambiano di molto. Neutralità del vertice dello Stato (le cui modalità di elezione potrebbero comunque essere modificate, come indicato nella seconda opzione), immediata individuazione del vincitore, stabilità, continuità in questo modello prevalgono sulla flessibilità (che manca totalmente) e sulla compattezza delle maggioranze (per vincere si fanno alleanze anche poco coerenti). Né è risolutivo il paragone con i sistemi istituzionali locali e regionali: in questi casi, il Sindaco (o il Presidente di Provincia o il Presidente di Regione) riesce a governare perché può minacciare il "tutti a casa", anche a costo dello scioglimento e del commissariamento dell'ente. Il ché non è possibile a livello nazionale, che deve necessariamente essere più flessibile.

5. In conclusione, il semipresidenzialismo, con l'elezione diretta del Capo dello Stato abbinata ad un sistema elettorale maggioritario a doppio turno, è preferibile, giacché - nel quadro di un sistema che congruamente temperi e bilanci i diversi poteri - oggi in Italia appare l'unico modello istituzionale in grado nello stesso tempo di garantire unità, stabilità, continuità, flessibilità, responsabilità. Inoltre, nel sistema semipresidenziale, la legge elettorale con collegio uninominale a doppio turno, abbinata all'elezione diretta del Presidente della Repubblica, spingerebbe il sistema dei partiti ad aggregarsi intorno ai due partiti maggiori, mentre nel caso di elezione diretta del Presidente del Consiglio, il sistema elettorale proporzionale associato al doppio turno di coalizione manterrebbe nel tempo un sistema dei partiti più frammentato e conserverebbe i difetti insiti nei governi sostenuti da coalizioni parlamentari ampie ed eterogenee.

LA REVISIONE
DELLA NORMATIVA ELETTORALE

Ginevra Cerrina Feroni

Note sul sistema elettorale.

Ritengo che vi sia una relazione stretta, vorrei direi quasi simbiotica, tra sistema elettorale e forma di governo. Ciò a maggior ragione nell'attuale quadro italiano, nel quale non è pensabile di risolvere il problema della governabilità (e della crisi dei partiti) con la sola riforma del sistema elettorale. Tra l'altro mantenere ferma la barra su questa relazione è l'unico modo per sottrarre la legge elettorale agli interessi, veri o presunti, dei partiti e alle convenienze contingenti (che è poi la vera ragione per cui non si è proceduto ad approvare una nuova legge elettorale). Sulla base di questa premessa, ritengo che la coerenza o, al contrario, l'incoerenza del modello di forma di governo si riflette integralmente sul sistema elettorale. Nella Commissione la discussione sulla forma di governo è stata finora ricca, ma non completamente soddisfacente: a mio parere resta infatti da colmare una lacuna e da chiarire una ambiguità (perché entrambe hanno riflessi sulla discussione di oggi). Lacuna: il modello semipresidenziale non è stato analizzato nella sua concreta ed eventuale applicazione al sistema italiano. Voglio dire che non si è entrati nel dettaglio delle singole competenze del Capo Stato, del suo rapporto col Primo Ministro, dei correttivi e delle garanzie ai fini di riequilibrio dei poteri che sarebbe opportuno prevedere e che renderebbero percorribile la strada di una legittimazione popolare del Presidente della Repubblica. Ambiguità: sul concetto di razionalizzazione del sistema parlamentare (su cui tutti si sono dichiarati d'accordo) sono rimasti aperti vari nodi (penso ad esempio alla costituzionalizzazione o meno del rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento), soprattutto è rimasto sospeso quello cruciale che è il potere sostanziale (quello formale deve restare di competenza del Capo dello Stato) di scioglimento della Camera dei Deputati da parte del Premier. Esso è il vero (forse l'unico) deterrente per indurre la maggioranza parlamentare a trovare coesione e stabilità (ad esempio evitando che si spezzino i legami fra i componenti di una coalizione di governo o per contenere scissioni nei partiti di maggioranza). Tra l'altro questa è stata l'evoluzione delle forme mature di parlamentarismo Regno Unito, Spagna, Germania, Israele, Svezia, oltre che nella III e IV Repubblica francese ecc.). Risponde alla nostra tradizione, dapprima statutaria – il Re ha sciolto la Camera elettiva il 26 occasioni e sempre su scelta del Primo Ministro (salvo il Proclama di Moncalieri) - e anche in vigenza della Costituzione repubblicana (fino al 1953). Se non si scioglie questo nodo, non credo andremo molto lontano nella prospettiva della razionalizzazione (e della governabilità) del nostro sistema (lo hanno già detto in tanti: Barbera, Ceccanti, Panebianco, Caravita, Mannoni, ecc.). Riterrei dunque necessario – quando a settembre affronteremo la discussione della relazione – entrare più in dettaglio su questi due aspetti.

Se oggi i partiti sono morti, o in coma, bisogna trovare il modo di farli tornare in vita, perché non conosco altro mezzo che possa operare tra la società e lo Stato. La democrazia diretta (che pur occorre implementare) ha difficoltà ad esplicarsi nelle organizzazioni complesse e d'altronde non è mai esistita neppure in società assai più semplificate (l'Atene di Pericle fu un principato illuminato, dove si governava in nome e per conto del popolo, peraltro minoritario). La crisi dei partiti e la conseguente rottura del rapporto tra Stato e società non è un fenomeno nuovo: gli ultimi decenni dell'800 sono per molti versi simili all'oggi, anche nella percezione collettiva della inutilità o, peggio, nocività dei partiti e del loro personale politico. Naturalmente poiché niente si riproduce nella stessa forma, partiti nuovi avranno caratteri, forme di organizzazione, strumenti, diversi dal passato. Ma qui l'argomento comincia ad esulare dai nostri compiti, resi più difficili proprio dal vuoto della politica organizzata. Tuttavia se è illusorio pensare che l'architettura istituzionale possa (se non per brevi periodi di supplenza), sostituire la riorganizzazione della politica, essa può certamente incentivare tale riorganizzazione, cosa che non può fare il sistema elettorale da solo (come è stato dimostrato dall'esperienza). Coerentemente con queste premesse, le strade sono in un certo senso già segnate. Ad oggi, solo se si procedesse nella direzione di un sistema semipresidenziale con elezione diretta del Capo dello Stato, si potrebbe avere un effetto quasi certo di "traino" sulla politica, sia sotto il profilo della governabilità - ovvero costituire maggioranze stabili di governo - sia sotto il profilo della ristrutturazione dei partiti (come riuscì il gaullismo in Francia che in una situazione di altissima instabilità non solo si fece partito, ma anche classe dirigente). In questa direzione, il sistema elettorale per la Camera dei Deputati non potrebbe che essere quello del maggioritario

a doppio turno. È una strada coerente e sufficientemente sperimentata, anche nelle fasi di coabitazione. In astratto - non me lo nascondo - quel modello soffre di due limiti: a) quello di rappresentatività, nel senso che favorisce le forze che sono concentrate sul territorio ed emargina le minoranze che non si apparentano: M. Le Pen ha ottenuto un buon risultato (mi pare sia arrivata terza, prima dei centristi alle presidenziali, ma il FN ha un solo deputato, assai meno di verdi e di radicali di sinistra, molto meno significativi, ma apparentati con i socialisti!). Naturalmente c'è una storia politica dietro, dopo Vichy, che traccia in Francia un grande spartiacque tra partiti della Francia repubblicana, destra compresa, ed ogni formazione che si richiama ad ideologie e culture parafasciste e razziste (appunto come il Fronte Nazionale). In generale credo però che sarebbe comunque giusto e utile garantire che tutti i partiti che superano una certa soglia anche alta di sbarramento siano rappresentati in Parlamento: probabilmente è possibile riservando una quota di eletti ad un collegio unico nazionale, b) il numero delle volte in cui si è chiamati a votare nel giro di brevissimo tempo (sono troppe 2 per il Presidente, 2 per l'Assemblea), di talché sarebbe assolutamente necessario combinare le giornate di voto (e comunque escludere il periodo estivo…).

Se il modello semipresidenziale non dovesse essere l'approdo della riforma in Parlamento, ma si dovesse andare nella direzione del rafforzamento della figura del Premier, le soluzioni elettorali da adottare potrebbero essere varie. Tuttavia in un sistema politico frammentato come il nostro, la migliore legge elettorale che si riuscirà a costruire non potrà operare con efficacia senza due presupposti: che il Premier sia comunque vincolato dal rapporto fiduciario solo con una Camera; che il Premier abbia la titolarità sostanziale del suo scioglimento. Senza di ciò, nutro forti dubbi sulla governabilità del sistema.

Esprimo la mia preferenza per il sistema introdotto con la legge Mattarella. Era complessivamente un buon sistema e credo sia stato un errore politico cambiarla nel 2005. Nonostante le tante critiche ricevute, ha avuto importanti risultati che hanno cambiato radicalmente la competizione politica nel nostro Paese ed il rapporto tra governanti e governati: 1) bipolarismo (ovvero creazione di due coalizioni preelettorali); 2) produzione di maggioranza di seggi al momento del voto (col voto si decide governo e maggioranza parlamentare); 3) elezione "sostanzialmente" diretta del Capo del Governo. La critica più ricorrente a questa legge - e cioè quella di avere favorito la frammentazione e quindi la formazione di coalizione eterogenee e di governi deboli perché troppo divisi - è, a mio giudizio, ingiusta: la Mattarella si è innestata su un sistema di partiti che già di per sé era debole e frammentato (post Tangentopoli). Semmai è vero che essa ha costretto i partiti dentro un format bipolare: la frammentazione non è stata soppressa, ma solo imbrigliata (D'Alimonte, 2006). Resto fermamente convinta che con opportune semplificazioni e correzioni - eliminazione del meccanismo infernale dello scorporo, perlopiù sconosciuto al 99% degli elettori, che riproporzionalizzava e permetteva giochini sporchi come le liste civetta - avrebbe potuto funzionare bene, incentivando l'aggregazione e, col tempo, magari anche la formazione di nuovi partiti. A ciò si sarebbe dovuto aggiungere - con una riforma costituzionale di non particolare difficoltà - la possibilità di votare per il Senato anche per i giovani tra i 18 e i 24 anni, con ciò diminuendo la possibilità di un Parlamento diviso.

Tuttavia con la riforma del bicameralismo e un rafforzamento del Premier nel senso sopradetto, potrebbero andare bene anche sistemi proporzionali. Ho qualche dubbio che possa funzionare da noi il sistema tedesco che, non va mai dimenticato, è un proporzionale purissimo. A me pare che in Germania, non diversamente dall'Italia, il Cancelliere è dipendente del proprio partito e della coalizione, per quanto autorevole possa essere il suo ruolo di arbitro e di mediatore, oltre al fatto che forse tanto bene non funziona neppure quel sistema (v. fenomeno delle grandi coalizioni). E allora dove sta la differenza col nostro sistema che è endemicamente instabile? Sta in una serie di elementi (alcuni dei quali evidenziati dalle indagini politologiche, Helms, 2005) come: la tendenza all'unione personale del cancellierato con la leadership del partito più grande; la forte coesione dei partiti e delle coalizioni; il basso grado di conflittualità sociale (scioperi, manifestazioni di massa ecc.); un finanziamento pubblico e privato stabile e trasparente; lo statuto giuridico dei partiti; un tasso mediamente alto di "ethos" istituzionale della classe politica tedesca rispetto a quella italiana (penso alla normale accettazione in Germania di Governi di larghe intese e invece le fibrillazioni quotidiane di cui è fatto oggetto il Governo in carica).

Potrebbe forse funzionare lo spagnolo. È un proporzionale ma con effetti maggioritari notevoli. I seggi (tutti) sono divisi in moltissime circoscrizioni e distribuiti nella circoscrizione senza recupero dei resti, perciò se si tolgono le circoscrizioni grandi (dove peraltro scatta un piccolo sbarramento), nelle altre

vincono solo: a) i partiti nazionali grossi, i primi due socialisti o popolari; b) i partiti regionali fortissimi (catalani, baschi) ma solo nella loro circoscrizione. Non è facile prevedere con la nostra geografia elettorale che succederebbe. Immagino un successo per due grandi partiti di centro destra e di centro sinistra, la Lega e qualche partito meridionale.

Potrebbe funzionare anche la legge Calderoli. Ovviamente servirebbero modifiche. Quella principale è come individuare gli eletti. Si potrebbe pensare ad una Calderoli a liste bloccate corte, moltiplicando le circoscrizioni. A deputati ridotti diventerebbero abbastanza piccole in media e dunque con meno scandalo di dovere votare 4-5-6-7 candidati (oggi fino a 47!!!). Per ridurre la frammentazione, si potrebbero anche aumentare gli sbarramenti sia di lista fuori di coalizione (e anche dentro) sia di coalizione. In più il doppio turno potrebbe anche andare producendo esito sicuro. Il ballottaggio di coalizione (Violante) è sicuramente ipotizzabile come serio miglioramento della Calderoli. In effetti le prime proposte intorno alla Commissione Bozzi (83-85) fondate sul premio prevedevano il secondo turno di coalizione per attribuire un premio in seggi. Tuttavia proprio perché il ballottaggio di coalizione induce ad una proliferazione di partiti, il potere del Premier di decidere lo scioglimento della Camera diventa ancor più essenziale.

Se invece si dovesse andare alla sola approvazione di una legge elettorale, a Costituzione invariata (o comunque senza mutamenti sostanziali della forma di governo), non credo ne usciamo (dissento da Onida). A mio giudizio, oggi con questo quadro politico, non c'è sistema elettorale che possa assicurare con certezza la governabilità del sistema (Fusaro). Nessuno di quelli che ho appena richiamato e neppure - a mio parere - il maggioritario a doppio turno alla francese. Premetto che è sistema in sé buono per tutti i motivi che conosciamo (taglia le ali estreme e permette una certa pluralità di forze politiche) e sappiamo anche che il segreto è di stabilire chi passa al secondo turno (se solo i primi due, o se tutti quelli che superano un certo numero di voti). Ciò determina più che le trattative fra un turno e l'altro (per eventuali ritiri), le trattative sin dall'inizio dando forza a quei partiti che - si presume - possano mandare il maggior numero di candidati oltre il primo turno (chi non può per numeri troppo bassi, non potrà che accodarsi: o meglio subirà le scelte altrui e i suoi elettori decideranno se restare a casa o far vincere il candidato – poniamo – di centrodestra o quello di centrosinistra o magari quello di centrodestra o di centrosinistra contro uno forte di estrema destra o di estrema sinistra). Tuttavia oggi col sistema politico a tre poli non è detto che produca una maggioranza certa, a differenza del passato. Anzi il doppio turno potrebbe determinare desistenze o accordi preventivi tali da ingarbugliare notevolmente la rappresentanza, tanto più con partiti dall'identità definita quali sono gran parte dei nostri. E sotto questo profilo, non riesco bene a comprendere la recente vulgata (di parte della sinistra) circa la virtuosità del sistema. Io scorgo il rischio che i candidati grillini, giunti al secondo turno, sarebbero votati dagli elettori del centrodestra contro quelli del centrosinistra e viceversa e, quindi, potrebbero finire per prevalere.

Probabilmente ora come ora la governabilità sarebbe assicurata solo da un sistema elettorale a premio di maggioranza (e una sola Camera "politica"), e al prezzo di una forte distorsione rappresentativa (come quella che abbiamo visto in opera a febbraio scorso: 30% di voti che diventano il 55% dei seggi). Usciti da questo modello, non vi sono certezze di governabilità (Chiaramonte).

Voto di preferenza/liste bloccate/selezione delle candidature (primarie).

Personalmente non amo il voto di preferenza che presenta difetti assai gravi: in primo luogo costi delle campagne, scarsa coesione partitica, minore ricambio degli eletti, uso particolaristico delle risorse, sottorappresentazione delle donne (quest'ultimo è un punto molto importante e ci tornerò la prossima volta). Certo è che la lista bloccata così com'è non va bene: è troppo lunga e gli elettori non "scelgono" se non il simbolo del partito. Una lista bloccata "corta" sarebbe già un passo in avanti. Meglio ancora le liste cosiddette flessibili (gli elettori esprimono sì un voto di preferenza, ma valgono come voti per i candidati - nell'ordine in cui sono presentati in lista - anche i "non voti di preferenza" di chi ha votato solo il simbolo di partito e implicitamente ha accettato le scelte fatte dal partito stesso). Ma, dal punto di vista della selezione degli eletti, l'*optimum* rimane il collegio uninominale.

Circa le modalità di selezione delle candidature sono perplessa. Con partiti organizzati ed innervati nella società naturalmente non ci sarebbe alcun bisogno di primarie, se non forse per il candidato premier, sopratutto se di coalizione, o per il Presidente. Non ho simpatia per le primarie e mi spaventa una loro istituzionalizzazione generalizzata (saremmo in una sorta di campagna elettorale permanente, con uno

spostamento innaturale della attenzione sulle primarie anziché sul voto: con qualche sorpresa, magari (come è avvenuta al Pd che avendo fatto le primarie credeva di aver vinto le elezioni!) Credo che dovrebbe essere lasciata alla scelta dei partiti la modalità di selezione delle candidature. I partiti devono assumersi le loro responsabilità: di farle, di non farle, di metterci chi gli pare. Siamo un po' strani: sinora i partiti sono stati una sorta di completa "zona franca", nonostante l'afflusso di cospicue risorse pubbliche; ora invece si vorrebbe disciplinare tutto (naturalmente ci sono cose da mettere sotto osservazione, come gli statuti, l'uso delle risorse, la trasparenza delle decisioni, la garanzia di democraticità dei processi, ecc.). Comunque se si riducono gli eletti della metà saranno di per sé più autorevoli.

Legislazione di contorno.

Direi che sono urgenti: semplificazione e informatizzazione del voto; voto dall'estero non solo per i residenti all'estero ma anche per tutti quelli che sono all'estero quantomeno per lavoro e studio (trovo scandaloso che i nostri studenti Erasmus non possano votare se non tornando in Italia, mentre votano gli italiani residente all'estero che neppure parlano più l'italiano); codice elettorale (delega per farlo). Agire sulla legislazione di contorno è di grande utilità perché serve anche a contenere la proliferazione dei partiti: mi riferisco ai rimborsi elettorali e al finanziamento della editoria di partito; ai regolamenti parlamentari e consiliari; alla raccolta firme per la presentazione di candidati e di liste.

Francesco D'Onofrio

Sulle possibili conseguenze istituzionali della astensione se questa diventa molto rilevante.

La proposta che intendo avanzare è radicalmente nuova, perché tende a stabilire un collegamento istituzionalmente rilevante per il fenomeno della cosiddetta grande astensione, quale quella che ha suscitato molte apprensioni soprattutto in occasione delle ultime elezioni politiche.

Ritengo infatti che il principio costituzionale della sovranità popolare debba potersi tradurre anche in norme giuridicamente vincolanti quali conseguenze istituzionali di un non voto che superi la metà degli aventi diritto al voto medesimo.

Sappiamo tutti infatti che fino ad oggi - e non solo in Italia - non vi è alcuna conseguenza normativa per il fatto che si registri una molto rilevante astensione dal voto.

Abbiamo infatti rilevato in tanti il fenomeno della grande astensione che ha caratterizzato anche le ultime elezioni politiche.

Si tratta di un fenomeno di esclusivo rilievo sociologico, o si deve ritenere che si debbano avere collegamenti tra la quantità dei votanti da un lato e dall'altro le regole elettorali, che concernono o il numero complessivo dei parlamentari da eleggere o la definizione di una cosiddetta clausola di sbarramento?

Intendo pertanto avanzare una proposta del tutto nuova anche in termini normativi assoluti proprio perché fino ad ora si é ritenuto trattarsi soltanto di un fenomeno certamente rilevante per l'analisi politica del voto, ma mai fio ad ora posto a fondamento di conseguenze istituzionali.

Due sono pertanto le possibili conseguenze istituzionali da prendere in considerazione.

Da un lato si può ritenere che il numero complessivo dei parlamentari da eleggere non sia fisso per Costituzione o per legge elettorale, ma, per l'appunto, che sta mutevole proprio in considerazione del livello di astensione ritenuto fisiologico.

Ne consegue che il numero complessivo di parlamentari da eleggere possa subire una riduzione rispetto ad un ipotetico numero standard proprio in conseguenza del verificarsi di una eccezionale astensione dal voto.

È di tutta evidenza che occorrerebbe in tal caso prevedere quale sia il livello per cosi dire fisiologico di non voto, e, all'opposto, quale sia un livello eccezionale di astensione.

Propongo di considerare fisiologico il non voto del 20% dei votanti possibili, ed eccezionale una astensione che vada oltre la metà degli aventi diritto al voto.

Ne conseguirebbe che il numero dei parlamentari da eleggere diventerebbe in concreto il numero dei parlamentari eletti qualora l'astensione dal voto non superasse del 20% il numero degli elettori.

Allo stesso tempo il numero complessivo dei parlamentari da eleggere risulterebbe inferiore al numero astrattamente previsto qualora l'astensione superasse la metà degli aventi diritto al voto.

In questo caso il numero dei parlamentari eletti finirebbe con l'essere inferiore al numero astrattamente previsto. Occorrerebbe prevedere in Costituzione la percentuale di riduzione. Proporrei il l0% in meno del numero astrattamente previsto.

Dall'altro lato si deve considerare la conseguenza istituzionale dell'astensione per l'ipotesi in cui il sistema elettorale preveda una cosiddetta soglia di sbarramento.

In tal caso la soglia di sbarramento sarebbe quella astrattamente prevista qualora il non voto si mantenesse nei limiti ritenuti fisiologici del 20 % dei non votanti.

Qualora invece l'astensione superasse la metà degli aventi diritto al voto, si dovrebbe prevedere che la clausola di sbarramento diverrebbe molto più alta.

La mia proposta in tal caso sarebbe quella di portare la clausola di sbarramento almeno al 7%, prevedendo un cosiddetto diritto di tribuna per i soggetti politici che non raggiungessero lo sbarramento prescritto.

Marco Olivetti

Ipotesi di sistema elettorale per la Camera a base tedesca (o scozzese), corretto con un secondo turno nazionale eventuale[52]

1) Si ipotizza che la Camera sia composta da 500 deputati, 400 dei quali eletti nel primo turno e 100 nel secondo (salvo quanto sub 6).

2) Dei 400 deputati eletti nel primo turno, 250 sono eletti in collegi uninominali maggioritari a turno unico e 150 in liste regionali, con riparto proporzionale.

3) L'elettore esprime un unico voto, a favore del candidato nel collegio uninominale. Il voto si estende automaticamente alla lista di partito (presentata a livello regionale) ad esso collegata.

4) In ogni collegio uninominale è eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti.

5) I 150 seggi della quota regionale sono distribuiti in ragione proporzionale, con i seguenti correttivi:

   5a) I partiti politici che raccolgono dall'1 al 4,99 per cento dei voti su scala nazionale ottengono un seggio. Un seggio è inoltre attribuito ai partiti rappresentativi delle minoranze etniche che superino lo 0,25 per cento dei voti.

   5b) I rimanenti seggi (150 meno quelli distribuiti secondo il n. 5a) sono distribuiti fra i partiti che hanno ottenuto più del 5 per cento dei voti su scala nazionale. Il riparto è proporzionale, utilizzando come denominatore il numero complessivo dei seggi, al fine di riproporzionalizzare il risultato complessivo. Ne segue che i seggi della quota regionale si aggiungono a quelli ottenuti da ciascun partito mediante i collegi uninominali, fino al numero che a tale partito spetterebbe se il riparto complessivo fosse proporzionale. Nel caso in cui il partito in questione avesse già ottenuto con i collegi uninominali un numero di deputati pari o superiore a quello che gli spetterebbe in base alla sua percentuale del voto complessivo, non gli vengono attribuiti seggi della quota proporzionale.

   Esempio: il partito A ottiene il 40 per cento dei voti e nei collegi uninominali ottiene 130 seggi; gliene spettano 30 nella quota regionale; se avesse ottenuto già 160 seggi nei collegi uninominali, non gliene sarebbe spettato nessuno nella quota proporzionale.

6) Così determinati i seggi spettanti ai partiti politici in base al primo turno elettorale, qualora un partito politico abbia ottenuto la metà più uno dei seggi complessivi, i rimanenti cento seggi sono distribuiti nel seguente modo: 60 al partito che ha già ottenuto la maggioranza dei seggi; 40 in ragione proporzionale fra gli altri partiti. In questo caso non si fa luogo al secondo turno.

7) Se nessun partito politico ha ottenuto la maggioranza dei seggi nel primo turno elettorale, si fa luogo ad un secondo turno a sette o quattordici giorni di distanza, al quale sono ammessi solo i due partiti politici che nel primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti. In tale secondo turno, il partito che ottiene il maggior numero di voti consegue tanti seggi quanti sono necessari a fargli conseguire il 55 per cento dei voti complessivi. I seggi rimanenti vengono attribuiti al secondo partito.

Alcuni nodi da sciogliere:

[52] Il sistema elettorale qui abbozzato presuppone un bicameralismo differenziato nel quale il governo dipenda dalla fiducia della sola Camera dei deputati. Esso si muove in una prospettiva simile a quella adottata dalla proposta prevalente della Commissione, ma senza l'obiettivo di assicurare in ogni caso il raggiungimento della maggioranza. Esso, partendo da una base proporzionale, incentiva la formazione di una maggioranza sia mediante lo sbarramento del cinque per cento, sia mediante il premio pari ad un quinto dei deputati. Esso, però, limita le correzioni al sistema proporzionale a questi due meccanismi e contiene pertanto la forza manipolatrice che ne deriva. Qualora al primo turno le scelte degli elettori siano molto frammentate è probabile che i due principali partiti, pur ammessi al secondo turno, non potrebbero ricavare dal premio una quantità di seggi sufficienti a disporre di una maggioranza. In tal caso essi dovrebbero allearsi con forze minori o fare ricorso ad una grande coalizione: è quanto risulta del resto dal *modus operandi* dei sistemi elettorali tedesco, spagnolo e britannico, pur nelle differenze tra di essi.

a) evitare aggiramenti delle soglie di sbarramento mediante coalizioni elettorali. Obbligo di competere come partito o movimento politico registrato (ergo serve legge sui partiti). Oppure soglia più elevata per le coalizioni (es. 8 per cento)

b) consentire coalizioni tra primo e secondo turno (ovviamente solo fra i partiti che hanno ottenuto rappresentanza in Parlamento)? E con quali conseguenze in termine di accesso al riparto dei seggi distribuiti nel secondo turno?

Valerio Onida

Urgenza e carattere prioritario della riforma elettorale, anche provvisoria.

Benché non spetti in generale alla commissione governativa dare indicazioni sui tempi e sulle priorità delle riforme, non ci si può esimere dal rilevare che rinviare la definizione della nuova legge elettorale alla fase successiva alla eventuale approvazione ed entrata in vigore delle riforme costituzionali preconizzate significherebbe prolungare di molto nel corso della presente legislatura la vigenza della legge del 2005, con il concreto rischio che in caso di interruzione anticipata della legislatura, o perfino alla conclusione di questa (se i procedimenti di revisione costituzionale dovessero prolungarsi), si vada al voto con la legge attuale. Questa peraltro, come si sa, è già *sub judice* davanti alla Corte Costituzionale, onde potrebbe comunque essere necessario intervenire su di essa ad esito del giudizio di costituzionalità o meglio allo scopo di prevenirlo.

L'obiezione secondo cui non si potrebbe discutere di legge elettorale se non dopo aver definito la forma di governo è a mio avviso infondata, poiché, come dirò oltre (punto 2), non vi è affatto un rapporto di implicazione necessaria fra scelta della forma di governo e scelta del sistema elettorale per l'elezione (almeno) della Camera dei deputati. In ogni caso, se si ammette, come si deve a mio giudizio ammettere, l'urgenza di disporre di una nuova legge elettorale fin da subito, per l'eventualità che si verifichi lo scioglimento anticipato delle Camere, nulla vieta di procedere a tale riforma in via provvisoria e a Costituzione invariata, eliminando almeno i difetti più macroscopici della legge attuale, salvo poi ritornare sul tema dopo le riforme costituzionali e tenendo conto di esse (e per esempio del fatto che il Senato, in ipotesi, non sia più eletto direttamente).

Assenza di una implicazione necessaria fra scelta della forma di Governo e scelta del sistema elettorale.

A mio giudizio, come ho accennato, non vi è un implicazione necessaria fra scelta della forma di governo e scelta del sistema elettorale: posto che, qualunque scelta si faccia, resta sicuramente il problema di eleggere almeno una Camera "politica" che risulti adeguatamente rappresentativa, contenga l'eccessivo frazionamento della rappresentanza, e consenta l'instaurazione del rapporto fiduciario fra Governo e maggioranza parlamentare, che anche nel modello semi-presidenziale resta una caratteristica del sistema

In particolare, l'eventuale scelta del sistema dei collegi uninominali a doppio turno non è affatto condizionata alla scelta del sistema semi-presidenziale: al contrario, il suo forte effetto maggioritario potrebbe esplicarsi anche con maggiore utilità rimanendo parlamentare la forma di governo. Allo stesso modo, un sistema proporzionale con forti clausole di sbarramento potrebbe funzionare sia nell'ambito del sistema parlamentare, sia nell'ambito di un sistema semi-presidenziale.

Anna Maria Poggi

Legge elettorale e forma di governo.

Provo a seguire lo schema di ragionamento che trovo particolarmente efficace e che si basa sull'approfondimento dei nessi e delle relazioni reciproche tra i temi della forma di governo e della riforma della legge elettorale con quelli del sistema dei partiti e più in generale del sistema della democrazia nel nostro Paese.

Ciò non per mettere sotto accusa la politica, ma per una razionalità intrinseca ai ragionamenti che andiamo facendo in questa Commissione: delle riforme costituzionali c'è bisogno perché qualcosa non funziona, altrimenti è inutile parlarne.

In questa prospettiva pare difficile negare che in Italia c'è qualcosa che non funziona e ciò è in parte connesso alla incredibile capacità che ha avuto il sistema dei partiti nel paralizzare la funzionalità della forma di governo parlamentare.

Ora che qualunque forma di governo, ma quella parlamentare in particolare, sia significativamente influenzata dal sistema dei partiti, è noto e pacificamente accettato.

Allo stesso modo è evidente che il potenziale manipolativo dei partiti (nel bene e nel male, ovviamente) più di tanto non è coercibile. E di ciò erano assolutamente consapevoli i nostri Costituenti (da Calamandrei a Vittorio Emanuele Orlando) che dopo l'esperienza del Ventennio giustamente, pur consapevoli dei rischi di cui sopra, hanno affidato ai partiti il ruolo di mediatori per eccellenza della volontà dei cittadini nel concorrere alla politica nazionale (art. 49 Cost.).

Questo contesto (assolutamente condivisibile) di estrema fiducia nel sistema politico dei partiti, anche in quanto foriero di robuste iniezioni di democrazia partecipativa, è entrato in una crisi ormai irreversibile a partire dal 1992.

Dal 1992, infatti, è andato in crisi non solo il sistema dei partiti ma con esso l'idea stessa di partito come forza di mediazione che riduce i rischi dei conflitti e che con la propria forza di rappresentazione assicura un apprezzabile grado di stabilità al sistema

Oggi i nuovi attori politici (che nascono, si estinguono, si fondono continuamente) non reputano vincolanti i precedenti risalenti ad un contesto diverso. La destrutturazione dei partiti e del sistema dei partiti, inoltre, non è corretta dalla formazione delle coalizioni,perché non vi sono regole convenzionali di coalizione.

La coalizione che governa il Paese in questo frangente storico è un inedito e l'unica cosa certa al momento è che da destra e da sinistra sono più i tentativi di farla saltare che quelli di tenerla in piedi, a conferma dell'inesistenza di regole di coalizione.

In questo senso la crisi delle istituzioni cui assistiamo (instabilità del governo, incapacità decisionale del parlamento…) è conseguente alla crisi dei partiti.

Tale affermazione è una pura constatazione, priva di connotazioni valoriali o tassonomiche, peraltro fatta propria da molta parte della dottrina.

L'elenco delle situazioni in cui la crisi dei partiti ha influenzato le istituzioni sarebbe lungo,ma qualcuna va pur ricordata: le riforme elettorali sinora varate sono state tutte trasformate dai partiti; le crisi di governo sono state quasi tutte extraparlamentari, sino all'ultimo eclatante episodio della mancata formazione del governo dopo la tornata elettorale; persino l'istituto del Presidente della Repubblica è stato indirettamente trasformato dal modo di comportarsi ed essere dei partiti.

Non mi pare che ricordare questi elementi sia la spia di un atteggiamento ostile o scettico rispetto alla politica o ai partiti. Al contrario, se si ritiene che questi, pur in forme e architetture diverse, costituiscano

anche per il futuro l'architrave essenziale delle nostra democrazia, occorre teorizzarne il mutamento delle modalità di essere e di rappresentare la volontà degli elettori.

Credo infatti che tra gli elementi di contesto di cui dobbiamo tenere conto nelle nostre discussioni vi è soprattutto quello della generale disaffezione dei cittadini verso la politica, che è tema ancora più grave di quello della incapacità decisionale del sistema nel suo complesso. Il tema del recupero della fiducia nella democrazia rappresentativa è un pilastro fondamentale del rinnovamento della democrazia e della vita pubblica.

Non si tratta, dunque, di revocare in dubbio la tesi di Elia, secondo cui ogni forma di governo include un contesto partitico potenzialmente in grado di condizionarla, per cui le regole sulla forma di governo, soprattutto parlamentare sono a "fattispecie aperta", e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo".

Si tratta, invece, di operare affinché le regole di quel sistema (dei partiti) non diventino parallele a quelle costituzionali e addirittura arrivino a deformare queste ultime.

Perciò la prima urgenza è la legge elettorale, perché essa può modificare significativamente il comportamento dei partiti.

Su cosa può incidere la legge elettorale?

1. sulla capacità di rappresentare più correttamente possibile la volontà degli elettori;
2. sulla possibilità di rappresentare *anche* interessi dei territori (perciò la Camera delle autonomie, specie se eletta in maniera diretta, è fondamentale, perché indurrebbe i partiti a strutturarsi in maniera diversa dall'attuale e a conferire maggior peso alla democrazia interna);
3. sulla possibilità di ridurre la frantumazione dei partiti.

Il sistema elettorale che meglio risponde a questi obiettivi l'uninominale a doppio turno di collegio, con una significativa soglia di sbarramento al primo turno.

Questo sistema infatti:

a. collega i candidati alle comunità territoriali, evitando sia le liste bloccate sia il ricorso alle preferenze;
b. produce coalizioni meno forzate dell'uninominale secco;
c. produce un risultato immediato in termini di chiarezza di governabilità

Esso, inoltre, dovrebbe essere "temperato" attraverso una garanzia di rappresentanza adeguata delle diverse forze collegata al livello nazionale (si rinvia sul punto all'intervento di Falcon cui si aderisce).

Sul nesso tra sistema elettorale e forma di governo è noto che le posizioni sono divaricate tra chi ritiene che l'uninominale a doppio turno richieda l'elezione diretta del Capo dello Stato in funzione di primo ministro e chi, invece, ritiene che il sistema elettorale uninominale a doppio turno funzioni di per sé, come elemento razionalizzatore del sistema, senza dover essere necessariamente congiunto alla riforma della forma di governo (v. Terza Repubblica Francese).

Anzi i sostenitori di questa seconda tesi asseriscono che l'elezione diretta non garantirebbe il raggiungimento dello scopo che teoricamente si prefigge, e cioè l'efficienza, poiché conseguirebbe in realtà la *stabilità* nel tempo della carica eletta. Con la conseguenza perversa che l'errore nella elezione di un soggetto diventa irrimediabile per il tempo dato.

Sono sicuramente credibili, in teoria, sia l'una che l'altra opzione. Dalla comparazione con quanto avviene o e avvenuto in altri ordinamenti si possono trarre esemplificazioni sia dell'una che dell'altra tesi.

Pertanto pur rimanendo vero che tra legge elettorale e forma di governo non vi è interdipendenza (come dimostra ampiamente Sartori), è altrettanto vero che la loro connessione dipende dagli scopi che ci si prefigge e avendo in mente non un ordinamento astratto, bensì un ordinamento *située.*

Se guardiamo all'esperienza italiana è innegabile che il solo mutamento della legge elettorale (1993-1995) non accompagnato da una riforma strutturale della forma di governo non ha risolto i problemi che

affliggevano (e affliggono) il nostro Paese: instabilità dei governi, frammentazione partitica, disaffezione dei cittadini

La sola riforma della legge elettorale non ha sortito né stabilità delle istituzioni di governo, né tantomeno la loro efficienza.

Dunque non è irragionevole immaginare che se le due riforme fossero contestuali, il rendimento delle stesse sarebbe migliore. Perlomeno l'esperienza nostrana questo ci suggerisce.

Il problema pertanto diventa: razionalizzazione della forma di governo parlamentare o semi-presidenzialismo o presidenzialismo?

Non si può rispondere a questa domanda in maniera teorica, perché occorre tenere conto dell'"impatto" di tali riforme sull'attuale assetto costituzionale.

Per tale motivo occorre prendere coscienza del fatto che una revisione della forma di governo diversa dal rafforzamento di quella parlamentare richiede un mutamento di contesto costituzionale (tutte le norme connesse ora al sistema proporzionale e che dovrebbero essere ricalibrate in funzione di contrappeso) che non è percorribile in questo quadro politico e di partiti.

In questo contesto è certamente percorribile, invece, la riforma della legge elettorale unita al rafforzamento dei poteri del presidente del consiglio dei ministri e ad una riforma del bicameralismo che renda più efficace l'azione di controllo politico del Parlamento.

Per tali motivi almeno queste tre riforme dovrebbero essere contestuali:

- Legge elettorale: uninominale a doppio turno di coalizione;
- Rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio rispetto alla sua coalizione: fiducia personalizzata;
- Bicameralismo: una sola camera politica di rappresentanza diretta di tutti i cittadini che è l'unica vera interfaccia del governo, dal punta di vista del controllo e dell'indirizzo politico e una Camere di rappresentanza (diretta) delle autonomie che probabilmente indurrebbe una ristrutturazione del sistema dei partiti ed una loro maggiore attenzione all'esigenze del "territorio".

Vi è poi la questione se la formula elettorale vada costituzionalizzata.

Le ragioni per cui ciò sarebbe opportuno sono connesse ad evitare che i partiti mutino la legge elettorale a seconda dei loro interessi contingenti (come è avvenuto sinora). La controindicazione secondo cui occorrerebbe modificare la Costituzione per cambiare la legge elettorale è, in realtà, un incentivo alla sua costituzionalizzazione.

Occorre, infine, rafforzare gli istituti di democrazia diretta sicuramente con almeno due strumenti:

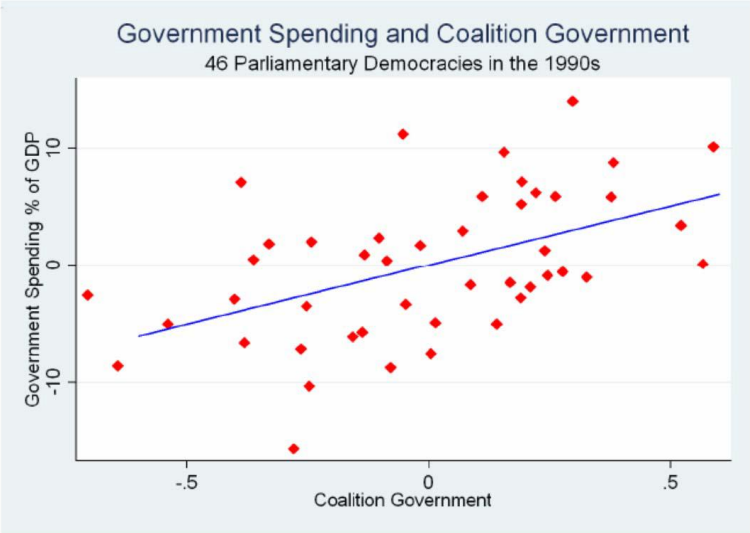
1. leggi di iniziativa popolare: occorre obbligare i partiti nei loro statuti a presentarle quando gli aderenti lo richiedano e inoltre le Camere a deliberare quando siano presentate da soggetti non strutturati nei partiti;
2. consultazioni intermedie tra le tornate elettorali sui grandi temi: (sugli interventi infrastrutturali, come proposto dal precedente Gruppo di lavoro insediato dal Presidente della Repubblica.

Guido Tabellini

Non si può dire che esista un sistema elettorale ideale in assoluto. Ogni sistema ha pro e contro. Il sistema migliore è quello più adatto alle specificità e ai problemi più rilevanti per il paese.

Oggi la priorità in Italia non è rappresentare una vasta gamma di punti di vista, né facilitare la formazione del consenso. La priorità è avere un sistema politico che decide con efficacia, per realizzare le riforme economiche e della pubblica amministrazione di cui vi è disperato bisogno. In particolare, vi sono due sfide centrali: controllare la crescita della spesa pubblica; e combattere la corruzione e gli abusi della politica, per riavvicinare i cittadini alle istituzioni.

Su entrambi i punti, controllo della spesa pubblica e contrasto alla corruzione politica, i confronti internazionali parlano molto chiaro. i) In un campione di 46 democrazie parlamentari nel corso degli anni '90, la dimensione della spesa pubblica è molto più alta nei paesi dove prevalgono i governi di coalizione anziché governi sostenuti da un unico partito maggioritario – di quasi il 7% del PIL, dopo aver tenuto conto delle caratteristiche economiche, storiche e sociali del paese (cf. la figura tratta da Persson, Roland, Tabellini, QJPS 2007). Sebbene non vi sia una relazione univoca tra tipo di governo e sistema elettorale, i confronti internazionali evidenziano anche che governi di coalizione sono molto più frequenti nei sistemi proporzionali.



The figure shows the partial correlation between coalition government and government spending in the 1990s cross section. It is obtained by regressing both variables on per-capita income, population over 65, openness, federalism, ethno-linguistic fractionalization, and UK colony, and then plotting the resulting residuals against each other.

ii) La corruzione politica è più diffusa nei paesi in cui la legge elettorale impedisce ai cittadini di esprimere un voto direttamente sui singoli candidati (perché eletti in liste bloccate), ed è minore nei paesi dove il Parlamento è eletto in collegi uninominali, dove i cittadini scelgono tra candidati appartenenti a schieramenti politici contrapposti e in competizione tra loro.

Da entrambi i punti di vista, l'attuale legge elettorale italiana è pessima. Anche trascurando il problema del Senato, il sistema proporzionale con basse soglie di esclusione e il premio di maggioranza dato alla coalizione vincente incoraggiano la formazione di cartelli elettorali formati da tanti partiti diversi tra loro, che quando si trovano al governo sono vittima della loro stessa eterogeneità. E le liste bloccate impediscono ai cittadini di selezionare i candidati migliori.

In particolare, il premio di maggioranza dato alla coalizione vincente ha consolidato il bipolarismo, ma a scapito delle inefficienze che nascono da coalizioni litigiose e polarizzate al loro interno. Per vincere la competizione bipolare, i partiti sono costretti a formare coalizioni il più ampie possibili, esponendosi però al ricatto dei partiti estremisti, con ovvie inefficienze sui governi che ne scaturiscono.

Secondo questi criteri, sistemi elettorali basati su collegi uninominali hanno due vantaggi. i) Il premio di maggioranza è attribuito al singolo partito (collegio per collegio), anziché alla coalizione, e ciò scoraggia la proliferazione dei partiti. ii) I candidati sono scelti direttamente dai cittadini, il che limita o disincentiva gli abusi, e la competizione politica spinge i partiti a presentare candidati migliori.

Un'obiezione ricorrente contro i collegi uninominali è che in Italia l'uninominale a turno unico non si è accompagnato alla riduzione dei partiti. Una risposta parziale è che il turno unico italiano non ha avuto abbastanza tempo per influire sul sistema dei partiti. Il turno unico italiano è nato in un momento particolare, in cui un vecchio sistema di partiti lasciava il posto a partiti nuovi e privi di tradizioni. Non è sorprendente che in una fase iniziale vi sia stata proliferazione di partiti, e vi è un po' di evidenza empirica che sul finire il sistema uninominale stava spingendo i partiti ad aggregarsi tra loro.

Una seconda obiezione, più rilevante, è che il sistema uninominale a turno unico in Italia ha funzionato male perché ha comunque incoraggiato il formarsi di ampie coalizioni eterogenee, attraverso gli accordi di desistenza sui singoli collegi. Cioè l'uninominale a turno unico ha spinto verso un bipolarismo di coalizione, anziché di partiti.

Questa obiezione, tuttavia, riguarda il sistema uninominale *a turno unico*, più che il collegio uninominale in quanto tale. In particolare, un sistema uninominale *a doppio turno* (con accesso al secondo turno riservato ai due candidati più votati), avrebbe un vantaggio fondamentale da questo punto di vista: quello di ridurre il potere di ricatto dei partiti minori (che tipicamente sono anche su posizioni più estremiste e meno moderate).

Infatti, il partito più grande avrebbe comunque accesso al secondo turno. E al secondo turno esso potrebbe comunque prendere il voto di chi al primo turno aveva votato per il partito estremista (o minore) a lui vicino. Il potere di ricatto dei partiti minori sarebbe dunque molto ridotto, e così l'incentivo dei grandi a fare accordi di desistenza collegio per collegio. Inoltre, anche ove si giungesse comunque a governi di coalizione, il potere contrattuale dei partiti più radicali e più piccoli all'interno della coalizione sarebbe comunque ridotto, sempre per le stesse ragioni.

Questo vantaggio del secondo turno dipende in modo cruciale dalla mobilità degli elettori, cioè dalla disponibilità dei cittadini a votare comunque per il partito più vicino, anche se non il preferito in assoluto. Quanto è grande in pratica questa mobilità ? L'esperienza del doppio turno nelle elezioni del sindaco nei comuni sopra i 15000 abitanti ci consente di dare una risposta.

Con ipotesi plausibili e comunque conservative su chi ha partecipato al voto nel primo e secondo turno, i dati delle elezioni comunali suggeriscono che, tra i cittadini che al primo turno hanno votato per un candidato escluso, almeno uno su due partecipa comunque al secondo turno. Cioè il potere di ricatto dei partiti minori potrebbe essere quantomeno dimezzato passando dal turno unico al doppio turno.

Naturalmente, perché un sistema a doppio turno possa davvero ridurre il potere di ricatto dei partiti minori e disincentivare gli accordi di desistenza collegio per collegio, è fondamentale che l'accesso al ballottaggio sia riservato ai due candidati più votati, o comunque abbia soglie di accesso molto elevate.

Un sistema elettorale uninominale a doppio turno chiuso (o con soglia elevata) avrebbe un altro vantaggio se inserito in un regime semi-presidenziale. L'elezione del Presidente (anch'essa a doppio turno) diventerebbe un naturale punto focale, spingendo ancora di più la competizione politica verso una competizione bipolare tra i due maggiori partiti.

Infine, e come si è visto nelle elezioni comunali, il doppio turno avrebbe l'ulteriore vantaggio di aumentare la legittimità di chi vince, perché il vincitore potrebbe a ragione dire di essere stato votato dalla maggioranza assoluta di chi partecipa al secondo turno.

Da ultimo, gli effetti positivi del sistema uninominale a doppio turno sarebbero condivisi anche da altri sistemi, quali ad esempio quello in vigore in Australia, dove i cittadini esprimono preferenze su più di un candidato, e le seconde preferenze si sommano alle prime nei collegi in cui nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta dei primi voti. Il voto alternativo Australiano (o altri sistemi ad esso analoghi) ha il vantaggio che non costringe i cittadini a votare due volte. Rispetto al secondo turno, tuttavia, esso ha il grave difetto di incoraggiare il voto strategico (problema che non si pone nel secondo turno se l'accesso al ballottaggio è ristretto a soli due candidati).

Il doppio turno nell'ambito di collegi uninominali o nell'elezione diretta del Presidente non va confuso con il cosiddetto doppio turno di coalizione, cioè con un secondo voto con cui si attribuisce il premio di maggioranza ad una coalizione di partiti, qualora nessuna coalizione abbia raggiunto la maggioranza di seggi in Parlamento. Tale sistema, infatti, come il sistema attualmente in vigore, continua ad attribuire il premio di maggioranza ad una coalizione di partiti, e non ad un singolo partito. Cioè, è sostanzialmente un sistema più democratico rispetto all'attuale per attribuire il premio di maggioranza ad una coalizione. Ma si tratta comunque di un sistema che condivide molti dei difetti del sistema attuale, e non ha quasi nessuno dei pregi del doppio turno di collegio. In particolare, il doppio turno di coalizione non riduce il potere di ricatto dei partiti minori. Poiché il premio di maggioranza è attribuito ad una coalizione di partiti, anziché ad un singolo partito, rimane comunque essenziale formare cartelli elettorali più ampi possibili. E le difficoltà decisionali del sistema politico italiano sono in gran parte riconducibili all'eterogeneità e litigiosità intestina di questi cartelli elettorali.

Questi difetti sarebbero ulteriormente ampliati se, come probabile, il doppio turno di coalizione si accompagnasse ad un sistema elettorale proporzionale per assegnare i seggi. E questo abbinamento sarebbe naturale, perché altrimenti un premio di maggioranza verrebbe assegnato due volte: al primo turno nell'assegnazione dei seggi, e una seconda volta con il premio di coalizione.

Per completezza, aggiungo alcune osservazioni anche su un eventuale sistema proporzionale (puro o nelle sue varianti) senza alcun premio di maggioranza dato alla coalizione vincente. Tale sistema continuerebbe ad avere il difetto di spingere alla proliferazione dei partiti, e quindi ai governi di coalizione. Si aggiungerebbe il difetto di interrompere l'evoluzione del sistema politico italiano verso il bipolarismo. Questa evoluzione ha comunque dato agli elettori la scelta di quale debba essere lo schieramento politico che ha la responsabilità di formare il governo. In particolare, un sistema proporzionale senza premi di coalizione riporterebbe il sistema politico italiano verso quello prevalente prima degli anni '90, dove le coalizioni di governo si formavano dopo le elezioni, e non prima. Ciò a sua volta aggraverebbe il distacco dei cittadini dalla politica che già oggi osserviamo.

Questi difetti di un sistema proporzionale sarebbero in parte (ma solo in parte) alleviati da soglie di sbarramento elevate, e da distretti piccoli (come in Spagna). Ove si optasse per un sistema proporzionale, e tenendo conto delle priorità italiane, sarebbe importante adottare queste varianti, insieme al voto di preferenza (che consente ai cittadini di selezionare i candidati preferiti e di punire chi ha commesso eventuali abusi).

Infine, due osservazioni:

i) La procedura per cambiare la legge elettorale andrebbe rafforzata e costituzionalizzata, prevedendo una maggioranza qualificata (o quantomeno la maggioranza assoluta), per evitare che la legge elettorale sia oggetto di manipolazioni opportunistiche come è accaduto nel recente passato. Infatti, una volta che il Parlamento comincia a considerare la legge elettorale alla stregua di una qualunque legge che può essere cambiata a discrezione di chi ha la maggioranza in quel momento, vi è il rischio che ciò diventi un'abitudine ricorrente. È un rischio che va assolutamente scongiurato, per ovvie ragioni.

ii) Nel caso in cui si scelga un sistema elettorale con collegio uninominale, occorre che i distretti siano definiti da una commissione tecnica, con il criterio di ridurre al minimo la probabilità che vi siano distretti "sicuri" per l'uno o l'altro schieramento politico. Tanto più il sistema politico è competitivo, e tanti più i collegi sono davvero contestabili, tanto minori sono gli abusi della politica, e tanto più i partiti sono costretti a presentare candidati eccellenti. Poiché i partiti hanno invece interesse a colludere per spartirsi collegi sicuri, è importante che la definizione dei distretti sia affidata ad una commissione non-politica, e comunque che i criteri di competitività nella definizione dei distretti siano definiti con forza e chiarezza.

In sintesi.

Non esiste un sistema elettorale preferibile in assoluto. Tuttavia oggi in Italia è prioritario avere un sistema elettorale che riduca la frammentazione del sistema dei partiti, che scoraggi la formazione di governi sostenuti da coalizioni ampie e eterogenee, e che riduca il potere di ricatto e condizionamento dei partiti

minori. È anche importante dotare i cittadini di strumenti con cui punire la corruzione politica dei singoli rappresentanti.

Questi criteri inducono a preferire un sistema uninominale a doppio turno, dove l'accesso al ballottaggio è ristretto ai due candidati più votati. Questo sistema è preferibile indipendentemente dalla forma di governo, sebbene esso abbia ulteriori vantaggi ove abbinato alla elezione diretta del Presidente.

Il cosiddetto doppio turno di coalizione non avrebbe i vantaggi del doppio turno di collegio, e in particolare avrebbe il grave difetto di continuare a incoraggiare la formazione di coalizioni di governo ampie ed eterogenee.

APPROFONDIMENTI VARI

Mario Pilade Chiti

La Commissione ha lavorato inizialmente su cinque temi indicati nel DPCM di nomina, cui poi si è aggiunto un sesto (la partecipazione popolare). Ogni selezione tematica è discutibile, specie per le questioni costituzionali dove tutto si tiene in modo relazionale. Ma coloro, come me, che hanno accettato la nomina hanno anche condiviso di lavorare su tali temi, pur mettendo in evidenza nelle discussioni in seduta plenaria anche l'importanza dei temi lasciati fuori dal mandato della Commissione; tra tutti, la giustizia.

Queste note non esprimono dunque riserve sul metodo seguito dalla Commissione e sui risultati raggiunti (di per sé opinabili, naturalmente), bensì intendono indicare ai lettori delle nostre proposte: a) come gran parte di esse possa avere effettivo svolgimento solo alla condizione di un'imponente adeguamento della normativa primaria; b) come, inoltre, sia necessario procedere alla riforma di altre previsioni costituzionali connesse ai temi esaminati, ma che non sono state adeguatamente trattate nel corso dei nostri lavori sia per carenza di tempo, sia per la focalizzazione inevitabile sulle questioni di fondo; c) ancora, come sia opportuno, a mio avviso addirittura necessario, costituzionalizzare istituti e principi che hanno avuto negli ultimi decenni un largo sviluppo al di fuori di un preciso scenario costituzionale; d) infine, come sia impossibile, se non in modo solo interinale, prescindere dalla problematica della giustizia ove ogni tema finisce per avere riscontro necessario.

Alcuni esempi degli indirizzi che, per quanto sopra, considero essenziali per una riforma effettiva della Costituzione sono i seguenti.

Nella discussione sulla forma di governo è venuta crescendo la proposta di "premierato parlamentare" (o analoghe formulazioni), variante significativa della razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Ma questa proposta non può limitarsi a trattare i profili prettamente costituzionali, di più alto livello, deve invece coinvolgere l'intero sistema di governo: Presidenza del Consiglio, apparati del Governo, Ministeri, ecc. Gran parte del quale disciplinato oggi e nel futuro da leggi ed altri atti normativi non costituzionali.

Per i temi connessi a quelli trattati, ma lasciati in disparte dalla Commissione, come amministrativista posso richiamare, tra l'altro, per connessione alla questione del "premierato", quello degli organi ausiliari (Consiglio di Stato e Corte dei conti), di cui non serve richiamare l'importanza tanto storica quanto attuale. Tali organismi – da riconsiderare a partire dalla qualifica oscura ed obsoleta di "ausiliari" – debbono essere rivisti alla luce delle tante modifiche ordinamentali intervenute; non ultime, specie per la Corte dei conti, quelle scaturenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Quale esempio di tematica che sarebbe opportuno costituzionalizzare, ma di cui in Commissione si è accennato appena, penso alle Autorità indipendenti; tanto poco "amministrative" da condividere la residua sovranità statuale in settori come la moneta e la finanza, o preposte a settori cruciali per l'economia (AGCom, ecc.) e la società (riservatezza, ecc.). La circostanza che molte delle Autorità traggono la loro disciplina dal diritto dell'UE non significa che debbano rimanere estranee al disegno costituzionale, perché, applicando coerentemente tale assunto, in Costituzione rimarrebbe altrimenti ben poco; tanta è l'influenza europea sull'intero assetto ordinamento, anche costituzionale.

Infine, circa la giustizia le contrapposizioni sono nel paese così forti (e tali sarebbero state anche nella Commissione) da far ritenere saggia la decisione di non discuterne in questa fase di avvio del cammino riformatore. Tuttavia, ci sono questioni apparentemente "tecniche", poco divisive, che ben potevano essere affrontate, approfittando dell'occasione propositiva. Un caso tra i molti è quello della riforma del riparto delle giurisdizioni; precisamente della procedura e dell'organismo preposto alla risoluzione delle controversie sulla giurisdizione. L'attuale sistema risulta discutibile nel merito, non comprensibile fuori Italia (ma anche da noi stessi) e comunque farraginoso. Contribuisce a tenere lontano gli investitori stranieri, che preferiscono la giustizia di altri paesi costosa, ma affidabile e veloce. Se la Commissione è stata chiamata ad esprimere proposte capaci di riavviare il sistema Italia, anche questo tipo di riforme appare ineludibile.

Un cenno finale alla prospettiva europea della riforma, che ad un certo punto delle discussioni in Commissione sembrava quasi inesistente. Il lettore vedrà che il testo finale contiene numerosi e qualificanti richiami alla prospettiva dell'integrazione europea ed al diritto dell'UE. Ma onestamente questi riferimenti si "attaccano" esternamente alle parti principali della Relazione, senza connotarla veramente. Così come quasi nulla è stata la discussione sulla portata, a mio parere di grande rilievo, della legge costituzionale n. 1/2012 sui vincoli di bilancio e sulla "buona amministrazione finanziaria".

Del resto, nel testo finale non si ritrova neanche l'eco della proposta di inserire nella Costituzione un "articolo europeo", come nella gran parte delle Costituzioni degli Stati membri. Non si tratta di dimenticanza, ma del prevalere di un'ottica ancorata al preteso perdurante valore dell'art. 11, come inteso dalla Corte costituzionale. Risultato deludente, a mio avviso, che si presta a critiche, sia nazionali che europee.

Per concludere, ritengo che la Commissione difficilmente avrebbe potuto fare di più nel tempo a disposizione e con la griglia dei temi prescelta dal Governo; ma le brevi note sopra esposte indicano quanto ancora si possa e si debba fare per pervenire ad una proposta di riforma complessiva, coerente ed effettivamente funzionante.

Giuseppe De Vergottini

Una riflessione sull'inserimento in costituzione delle autorità indipendenti.

Ad oggi, l'insieme delle Autorità Amministrative indipendenti costituisce un sistema condiviso, anche in quanto esistente, a mezzo del quale si espleta un insieme di specifiche funzioni di regolazione e garanzia.

In dottrina, si è costantemente e variamente dibattuto circa la costituzionalizzazione delle stesse. E, secondo quanto ricordato anche nell'*Indagine conoscitiva sulle Autorità Amministrative Indipendenti - Audizione di esperti della materia, del 26 gennaio 2011 (reperibile in http://legl6.camem.it/461?steuog=/dati/leg16/lavorilstencomm!OJlimlag/imlipeudeuti/201110126&pagtJ,* le posizioni proposte hanno oscillato tra una minore o maggiore valorizzazione formale-normativa delle questioni giuridiche attinenti le funzioni e/o la (mera) esistenza di una certa Autorità caratterizzata da specifiche funzioni.

Un primo tentativo di introduzione nel testo della Costituzione è stato fatto, ad esempio, con la Bicamerale D'Alema.

In particolare, l 'art. l09 del progetto di revisione costituzionale attribuiva alle Autorità il compito di esercitare *"funzioni di garanzia e vigilanza in materia di diritti e libertà garantiti dalla Costituzione",* prevedendo la riserva di legge in tema di durata del mandato; requisiti di eleggibilità; condizioni di indipendenza ed il dovere di riferire alla Camera circa l'attività svolta.

Successivamente, nella XIV legislatura, su iniziativa del Governo (nella persona del Ministero della Funzione pubblica) e di alcuni parlamentari, sono stati presentati diversi progetti di legge-quadro, tra i quali si ricorda il DDL Amato-Letta, presentato nel 2002 sia al Senato che alla Camera.

Per una nuova ipotesi di costituzionalizzazione delle Autorità indipendenti si dovrà attendere la riforma della seconda parte della Costituzione approvata dalle Camere nel novembre 2005 in seconda lettura, ma poi bocciata in sede di referendum confermativo costituzionale.

Qui si prevedeva una nuova competenza del Presidente della Repubblica ex mi. 87 relativamente alle nomine dei Presidenti delle Autorità. E nell'art. 98 bis, si riproponeva sostanzialmente la formulazione già formulata dalla suddetta Commissione D'Alema.

Tale scelta costituzionalizzava le Autorità indipendenti, ma non forniva alcun riferimento circa la definizione di queste nell'insieme dei poteri statali.

L'art. 98 bis del testo della riforma attestava lo svolgimento di compiti di "garanzia e vigilanza" da parte delle Autorità implicando un onnicomprensivo rinvio alla legge per la definizione delle condizioni di indipendenza delle Autorità.

Qualora si optasse per un'auspicabile costituzionalizzazione delle Autorità amministrative indipendenti, riterrei che si dovrebbe prevedere il rinvio alla legge quanto alla costituzione e alla definizione dell'ordinamento delle diverse Autorità. Più complesso è definire i termini dell'indipendenza in quanto sedi istituzionali estranee al circuito rappresentativo ma fortemente incidenti sulla cd. Costituzione economica europea e nazionale.

Alla luce di queste brevi note, in sostanza, riterrei di suggerire una costituzionalizzazione (formale) delle Autorità amministrative indipendenti ma, secondo quanto specificato, nella cornice di una effettiva valorizzazione dell'indipendenza quale condizione necessaria per espletare compiutamente le funzioni di garanzia e vigilanza da parte di autorità amministrative.

Una riflessione sulla competenza in tema di delibera e dichiarazione di guerra e ruolo del Consiglio Supremo di Difesa.

L'articolo 78 sulla delibera parlamentare dello stato di guerra e l'articolo 87, comma 9, sui poteri presidenziali di dichiarazione e sulla presidenza del Consiglio Supremo di Difesa sono del tutto superati dai più recenti sviluppi politici, prassi applicative e legislazione ordinaria intervenuta.

Oggi è particolarmente sentito il tema dell'invio di missioni militari all'estero. Ad un tempo la indeterminatezza del ruolo del Consiglio Supremo pone seri problemi di raccordo fra indirizzi governativi e parlamentari e ruolo decisorio e non solo garante del Capo dello stato.

a) La tradizionale attribuzione costituzionale in tema di deliberazione parlamentare dello stato di guerra non presenta oggi una particolare importanza per il venire meno della praticabilità delle ipotesi convenzionali di guerra interstatale ed essendo anche caduta in disuso la dichiarazione formale di guerra. Attualmente ciò che soprattutto conta è la decisione che viene assunta per *l'impiego delle forze armate dello stato al!"es/ero* in una gamma di circostanze che vanno dalle missioni dirette ad imporre anche con la forza la pace a vere e proprie guerre internazionali senza che la guerra venga deliberata e dichiarata. Quindi la prassi ha spostato l'attenzione sulle *decisioni di impiego delle forze armate all'estero,* a prescindere dalla esistenza di guerra e, a maggior ragione, da una sua dichiarazione formale.

Nei diversi ordinamenti per quanto riguarda il ruolo del parlamento circa simili decisioni, sono rare le puntuali scelte in costituzione, valendo piuttosto consuetudini e prassi. Una competenza parlamentare a decidere sull'invio delle forze armate fuori dai confini nazionali è prevista in alcune costituzioni di paesi passati dalla forma di stato socialista a quella liberale che hanno così preso atto della attuale evoluzione dei rapporti internazionali dove è scomparsa la dichiarazione di guerra ed è divenuta importante la decisione in tema di impiego delle forze armate all'estero (Ungheria, dopo la revisione del 1989, articolo 40 b; Slovacchia, 1992, articolo 86; Estonia, 1992, articolo 128; Russia, 1993, articolo 102). Le scelte di indirizzo in tema di intervento all'estero sono prevalentemente affidate alla competenza governativa: l'esecutivo si trova in una posizione preferenziale sia per la sua naturale idoneità a gestire le emergenze, sia perché di regola le missioni fuori dei confini nazionali rientrano in ipotesi previste da trattati internazionali già passati al vaglio parlamentare che apprestano il quadro di riferimento di massima contenente le regole da attuarsi caso per caso.

Ciò nonostante la rilevanza delle decisioni può far sì che accanto all'indiscussa preminenza governativa vi siano casi in cui si chiede una *codecisione* parlamentare o almeno un *consenso* esplicito da parte del parlamento alla decisione governativa. In Danimarca la costituzione (articolo 19, comma 2) prevede che la decisione deve avere l'assenso del parlamento e richiede la consultazione parlamentare sulle più rilevanti decisioni che comunque interessano il ricorso all'uso delle forze annate a prescindere dall'invio all'estero. In Svezia l'impiego delle forze armate all'estero è disposto dal governo su autorizzazione parlamentare o sulla base di una legge precedente o di un trattato approvato dal parlamento e il governo può autorizzare le forze armate a usare la forza solo in conformità al diritto o alle consuetudini internazionali (capo X, articolo 9). In Germania, in carenza di puntuali previsioni costituzionali ma basandosi sulla interpretazione dell'articolo 24, comma 2 della legge fondamentale che consente l'inserimento della Germania in un sistema di sicurezza collettiva e che quindi legittima qualsiasi spiegamento delle forze armate che possa essere ricondotto nell'ambito della attività delle Nazioni unite, è stato il tribunale costituzionale in una nota sentenza del 12 luglio 1994 a offrire una lettura estremamente estensiva del principio costituzionale di prevalenza dell'organo parlamentare imponendo al governo una preventiva autorizzazione del *Bundestag* all'impiego delle forze armate all'estero. L'Olanda risulterebbe essere l 'unico paese partecipe per lunga tradizione dei principi del costituzionalismo liberale ad aver aggiornato la sua costituzione in modo da disciplinare esplicitamente le missioni militari all'estero inviabili per la promozione dell'ordine giuridico internazionale: si prevede l'obbligo del governo di informare il parlamento sull'impiego delle forze armate (articolo 100) mentre nei rapporti fra organi si sono formalizzate puntuali regole procedurali sui criteri che giustificano le missioni militari e sui contenuti e tempi della informazione governativa al parlamento, dovendo quest'ultimo esprimere preciso consenso alla missione. Il consenso alla missione è considerato necessario in Norvegia non in base a vincoli normativi ma ad una regola costituzionale tacita.

Procedure di preventiva autorizzazione o di semplice informazione vengono considerate come naturalmente correlate alla essenza del rapporto fiduciario fra maggioranza parlamentare e governo, mentre ad un tempo scaturiscono dalla esigenza di consentire la funzione critica della opposizione e ciò spiega come possano attuarsi anche quando la forma di governo consente una ampia discrezionalità alla azione governativa. Così, di regola, in Francia, Belgio, Spagna la decisione del governo è dal punto di vista costituzionale assolutamente libera ma in alcune circostanze l'impiego delle forze armate all'estero è visto come questione di rilevanza nazionale che va al di la della contrapposizione tra

maggioranza e opposizione e che quindi induce al raggiungimento di un *consenso* fra attori politici altrimenti contrapposti. In diversi ordinamenti il consenso viene ottenuto sfruttando l'incontro fra governo proponente e diverse parti politiche parlamentari in seno alla commissione permanente competente che di solito è la commissione affari esteri: nella pratica tale tipo di raccordo si riscontra, ad esempio, in Belgio, Olanda, Danimarca, Norvegia. La assenza di regole giuridiche che richiedano un intervento parlamentare non esclude che ne esistano di politiche: il fatto che il governo spagnolo abbia deciso di partecipare all'intervento in Kosovo senza previa verifica parlamentare ha suscitato un dibattito proprio con riferimento alle possibili censure discendenti dal mm1cato rispetto del vincolo fiduciario. In Gran Bretagna la decisione di intervento è ricondotta ai poteri di prerogativa esercitabili dal governo in piena discrezionalità ma la convenzione vuole che il governo informi il *leader* della opposizione sulle decisioni da intraprendere e che il governo tenga informato il parlamento.

b) In Italia in carenza di precise norme costituzionali la legge ordinaria e i regolamenti parlamentari hanno offerto una loro lettura dell'equilibrio fra organi costituzionali in tema di missioni militari all'estero.

La legge 18 febbraio 1997, n. 25 ha razionalizzato il procedimento di decisione coinvolgente il settore della sicurezza e della difesa stabilendo in modo esplicito una successione di *fasi procedimentali* in virtù della quale le decisioni governative in materia sono sottoposte all'esame del Consiglio supremo di difesa e approvate dal parlamento per poi essere attuate dal ministro competente (articolo 1). La successiva risoluzione parlamentare 7-01007 ha posto l'accento sulla successione delle fasi del *"procedimento decisionale che consente il coinvolgimento dei massimi poteri dello Stato, Governo, Presidente della repubblica e Parlamento nella assunzione delle determinazioni inerenti l 'impiego delle forze armate":* la risoluzione è precipuamente diretta a disciplinare il procedimento relativo all'invio di corpi armati all'estero ma nella parte dispositiva ha un respiro più ampio, in quanto il procedimento che disciplina riguarda *"le deliberazioni di carattere generale in materia di sicurezza e difesa, comprese quelle relative ai criteri generali di impiego delle forze armate ali 'estero".* Per la prima volta la legge parla di adozione governativa, da valutarsi come *collegiale,* di deliberazioni in tema di sicurezza e difesa prevedendo altresì la approvazione successiva delle stesse da parte parlamentare. Ad un tempo va sottolineato che la previsione in termini estremamente ampi e generali consente di far riferimento a una gamma indifferenziata di situazioni, sia ordinarie che emergenziali, mentre nessun collegamento viene esplicitamente effettuato alle decisioni adottabili ai sensi dell'articolo 78. Va pure rilevato che una procedura così articolata, che coinvolge tutti i centri decisionali al vertice dello stato (governo, parlamento, presidente della repubblica in consiglio di difesa) non potrebbe certo essere considerata dovuta per qualsiasi assunzione di decisione ma andrebbe riferita unicamente a quelle decisioni che, a causa della loro oggettiva rilevanza, coinvolgano l'indirizzo politico come può confermarsi leggendo la citata risoluzione parlamentare che insiste sul *carattere generale* delle deliberazioni che devono adottarsi rispettando il procedimento previsto dall'articolo l della legge 25/1997.

La legge, in particolare, non è stata concepita come finalizzata a dare attuazione all'articolo 78. Ma in proposito va sottolineato come da un punto di vista pratico il mancato esplicito collegamento della normativa della legge al disposto dell'articolo 78 finisce per avere una importanza del tutto marginale in quanto attualmente le ipotesi di impiego della forza annata, ivi comprese quelle che da un punto di vista sostanziale comportano guerra, o si riferiscono a ipotesi in cui l'azione bellica è iniziata dall'Italia (e in tal caso il mancato ricorso alla disposizione costituzionale relativa alla deliberazione si giustificherebbe con il generale abbandono del procedimento formale di dichiarazione) o si realizzano ricorrendo a qualificazioni dissimulatorie quali quella di "missioni di pace" o di "operazioni di polizia internazionale"(che di per sé stesse non richiederebbero la procedura mettente capo alla dichiarazione). Stando così le cose ciò che appare soddisfacente è che *tutte le più importanti delibere che implichino decisione del!'impiego della forza armata fuori dei confini nazionali, anche mediante ricorso al!'uso della forza a fini bellici, trovano come schema formale di riferimento la scarna ma non trascurabile di;,posizione del! 'articolo l, comma della legge 25/1997 che richiede il ruolo attivo del parlamento chiamato a dare la sua la approvazione.*

c) Ai sensi della legge 25/1997 nei procedimenti relativi alla assunzione delle decisioni in tema di difesa e sicurezza assume un ruolo significativo il Consiglio Supremo di Difesa e, di riflesso, il suo presidente. La legge infatti afferma che "le deliberazioni in materia di difesa e sicurezza adottate dal Governo" sono *"sottoposte ali'esame del Consiglio supremo di difesa* e approvate dal Parlamento" (articolo l, comma l, lettera a). Da questa sintetica previsione discende con chiarezza che vi è una fase procedimentale

intermedia fra decisione governativa e approvazione parlamentare affidata *all'"esame"* del consiglio. I problemi aperti da questa scarna formulazione sono molteplici e possono essere soltanto indicati.

L'inserimento del Consiglio nel procedimento decisionale aumenta considerevolmente il ruolo del Presidente della repubblica. Fermo restando l'insieme delle competenze di intervento dello stesso sull'uso dello strumento militare in chiave di garanzia, in quanto titolare dell'alto comando, aumentano le occasioni di usufruire di informazioni e di fornire propri orientamenti in occasione delle riunioni del consiglio. E del resto la risoluzione parlamentare del 200l contiene sia esplicito riferimento all'obbligo governativo di informazione che appare finalizzato ad agevolare il generale controllo presidenziale, sia implicito riferimento - in quanto si richiama il rispetto dell'articolo 1**,** comma 1**,** lettera a) della legge 25/1997 - all'esame del Consiglio supremo, di cui il Presidente della repubblica è presidente, per il perfezionamento del procedimento decisionale di cui alla legge 25/1997. L'informazione, secondo la risoluzione, deve essere data in modo da porre il presidente "nelle condizioni di conoscere e valutare tempestivamente ogni determinazione relativa all'impiego delle forze armate all'estero" e la esigenza di *tempestività* della informazione era stata oggetto di attenta sottolineatura da patte della commissione governativa che si era occupata dei problemi costituzionali del comando presidenziale.

L'aver previsto la legge una fase procedimentale relativa all'esame del consiglio non sembra invece indicare che il consiglio *approvi* la delibera governativa. E ciò per due ordini di ragioni: perché la responsabilità in tema di decisioni relative alla difesa e alla sicurezza nella forma di governo italiana è solo attribuzione del raccordo governo-parlamento senza possibilità di interferenze del presidente della repubblica, e perché il consiglio non è costituzionalmente dotato di un ruolo decisionale rilevante nei rapporti fra organi costituzionali. Non resta quindi che notare come la approssimativa formulazione della legge continui a ingenerare confusione sul ruolo del consiglio confermando un indirizzo specificativo dell'articolo 87, comma 9 che dà adito a serie perplessità.

Inoltre, e per concludere sul punto, è ben noto come nella prassi anche avvalendosi del Consiglio il presidente abbia in rilevanti circostanze assunto un ruolo attivo nel promuovere scelte decisionali in tema di sicurezza internazionale, come nel caso recente dell'intervento in Libia.

Tutto quanto precede indicherebbe la opportunità/necessità di considerare l'argomento ove si mettesse mano alla riforma della parte del testo costituzionale che contiene gli articoli 78 e 87.

Giuseppe Di Federico

Camera delle autonomie (o delle regioni) e nomina dei giudici costituzionali.

Nel corso dei nostri lavori si è fatto solo un breve accenno alle nomine dei giudici della Corte costituzionale quando si è parlato dei compiti da assegnare alla Camera delle autonomie o Camera delle regioni. Anche io condivido l'idea che la camera delle autonomie, se verrà creata, debba avere un ruolo significativo nella scelta dei giudici costituzionali. Non ritengo tuttavia che sia corretto farlo semplicemente sottraendo alcune delle nomine agli organini che attualmente hanno quel potere e senza riflettere sulle ragioni che giustificano l'attribuzione di quel potere nei paesi democratici. Lo farò molto sinteticamente, riservandomi di essere più analitico se le mie proposte verranno prese in considerazione.
Come tutti sappiamo, le corti costituzionali esercitano uno dei poteri di maggior rilievo politico in democrazia, e cioè quello di dichiarare illegittime le leggi approvate dalle assemblee legislative, cioè dalla maggioranza dei rappresentanti della sovranità popolare. Sappiamo anche che nello svolgere la loro attività le corti costituzionali giudicano utilizzando principi costituzionali spesso formulati in termini tali da consentire interpretazioni discrezionali.
La nostra Corte Costituzionale non è seconda a nessuna nell'esercizio dei suoi rilevanti poteri: non solo ha dichiarato incostituzionali, come è suo compito, norme approvate dal nostro Parlamento ma ha anche, in alternativa, ricorrentemente stabilito quale dovesse essere la loro interpretazione da parte di tutti i poteri dello Stato. A volte ha anche incluso nel nostro sistema giuridico norme che il Parlamento non aveva mai votato. Alcune delle sue decisioni hanno persino determinato ingenti spese aggiuntive per l'erario dello Stato. È quindi comprensibile, addirittura fisiologico, che in vari paesi democratici si siano avute, ricorrentemente, reazioni più o meno palesi, più o meno dure, nei confronti della giurisprudenza delle corti costituzionali quando viene ritenuta il frutto di un uso partigiano della discrezionalità interpretativa dei giudici sia da parte delle minoranze, che non si sentono tutelate, sia anche da parte delle maggioranze parlamentari e di governo, che vedono caducate le leggi attuative del proprio programma o che vedono aumentare le spese cui far fronte.
Vari stati democratici hanno quindi predisposto meccanismi istituzionali, più o meno efficaci, per favorire il corretto funzionamento delle loro Corti costituzionali ed evitare che si sviluppino tendenze partigiane pro o contro le opposizioni o le maggioranze del momento. Mi limito a ricordarne tre: il primo è che la designazione dei giudici costituzionali, proprio per il grande rilievo politico delle loro decisioni, avvenga in tutto o in buona parte ad opera di istituzioni democraticamente elette; il secondo è che i meccanismi di nomina dei giudici prevedano procedure più o meno efficaci per far sì che nelle corti siano presenti giudici con orientamenti ideali diversificati, che rappresentino cioè, per quanto possibile, quelli che sono presenti nella società; il terzo è costituito dai meccanismi intesi a stimolare l'autocontrollo dei giudici costituzionali, e cioè a stimolare in loro un equilibrato e contenuto esercizio del loro potere discrezionale Sotto tutti e tre questi profili la nostra Corte costituzionale è quella che offre, a paragone di altre, minori garanzie. Sia per quanto concerne le modalità di nomina, sia per quanto concerne gli stimoli al self restaint dei giudici.
1.*Modalità di nomina dei giudici costituzionali*. Per quanto concerne le nomine dei giudici va in primo luogo notato che a differenza di altri paesi a consolidata tradizione democratica, ove la maggioranza o la totalità dei giudici costituzionali viene eletta dagli organi rappresentativi della sovranità popolare o comunque sottoposta al controllo di quegli organi (Germania, Spagna, Portogallo, Francia), in Italia, invece, solo un terzo dei giudici costituzionali (5 su 15) vengono eletti direttamente dal Parlamento con un quorum che favorisce una pluralità di orientamenti. Gli altri due terzi dei giudici vengono in Italia scelti in totale autonomia da organi non eletti dal popolo e senza che al Parlamento venga attribuito alcun potere di verifica delle scelte effettuate, né per quanto concerne le loro qualificazioni, né per quanto concerne il pluralismo dei loro orientamenti.
Certamente questo non avviene per i cinque giudici eletti in piena autonomia dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative, cioè con modalità del tutto svincolate dal processo democratico, ed eletti da organismi reclutati burocraticamente. Non dovrebbe quindi sorprendere che questa forma di nomina non sia presente in nessuno degli altri paesi a consolidata democrazia.
Non meno peculiare è la nomina dei 5 giudici effettuata in piena autonomia da parte del Presidente della Repubblica. È un sistema di nomina che può provocare, e ha in effetti generato, a partire dall'avvento della

c.d. seconda Repubblica, vistosi squilibri nella composizione della corte. Basti ricordare che tutti e 9 i giudici nominati dai presidenti Scalfaro e Ciampi sono stati scelti tra persone che chiaramente appartengono all'area politica del centro-sinistra, come può vedersi dalla tabella allegata. Quattro su nove (Contri, Flick, Gallo, Cassese). erano stati anche ministri nei governi presieduti da Ciampi e Prodi
In nessun altro paese a democrazia consolidata è consentito che un singolo soggetto -per autorevole che sia- possa compiere una scelta tanto importante in piena discrezionalità e senza alcun controllo. Non nei paesi dell'Europa continentale quali Germania, Spagna e Portogallo, Francia, Austria. Non negli Stati Uniti ove i candidati scelti dal Presidente degli Stati Uniti devono essere confermati da un voto favorevole del Senato secondo procedure che si sono venute facendo sempre più stringenti.
2) *Il self-restraint dei giudici costituzionali*. Il giudice Stone, uno dei più noti Presidenti della Corte Suprema degli Stati Uniti, era solito ricordare ai suoi colleghi che a differenza delle altre branche del governo, "tutte soggette al controllo di legittimità da parte dei giudici, l'unico controllo sul nostro esercizio del potere è costituito dal nostro self restraint".

Le nomine presidenziali dei giudici costituzionali

Presidenti	Giudice nominato	Giudice sostituito
Gronchi		
1955	De Nicola (Pli)	
	Castelli Avolio (Dc)	
	Azzariti (destra)	
	Perassi (Pri)	
	Capograssi (Dc)	
1956	Petrocelli (destra)	Capograssi (Dc †)
1957	Sandulli (Dc)	De Nicola (Pli, dimissionario)
1960	Mortati (Dc)	Perassi (Pri †)
1961	Chiarelli (Dc)	Azzariti (destra †)
Saragat		
1966	Oggioni	Castelli Avolio (Dc †)
1968	Crisafulli (Psi)	Petrocelli (destra)
1969	Rossi (Psdi)	Sandulli (Dc)
Leone		
1973	Volterra (area laica)	Mortati (Dc)
1973	Astuti (Pli)	Chiarelli (Dc)
1977	Paladin (Dc)	Crisafulli (Psi)
1978	La Pergola (Psi)	Rossi (Psdi)
Pertini		
1978	Andrioli (liberale)	Oggioni
1980	Ferrari (Psi)	Astuti (Pli †)
1982	Conso (Dc)	Volterra (area laica)
Cossiga		
1986	Baldassarre (Pci)	Paladin (Dc)
1987	Ferri (Psdi)	Ferrari (Psi, dimissionario)
	Mengoni (Dc)	La Pergola (Psi)
	Cheli (Psi)	Andrioli (liberale)
1991	Vassalli (Psi)	Conso (Dc)

Scalfaro		
1995	Zagreblesky (centrosinistra)	Baldassarre (Pci)
1996	Contri (socialista)	Ferri (Psdi)
	Neppi Modona (centrosinistra)	Cheli (Psi),
	Capotosti (Ppi)	Mengoni (Dc)
Ciampi		
2000	Flick (Ulivo)	Vassalli (Psi)
2004	Gallo (centrosinistra)	Zagrebelsky (centrosinistra)
2005	Cassese (centrosinistra)	Contri (socialista)
	Tesauro (centrosinistra)	Neppi Modona (centrosinistra)
	Saulle (centrosinistra-cattolica)	Capotosti (Ppi)

Fonte: Corte costituzionale (ad esclusione delle aree politiche di riferimento)
Tabella tratta da P. Pederzoli, *La Corte costituzionale* , Il Mulino 2008, p. 128

Non voglio certo affrontare il complesso tema del self restraint dei giudici e di quali siano le condizioni che possono favorirlo. Mi basti qui ricordare che per la nostra Corte Costituzionale non sono comunque previsti quegli stimoli istituzionali all'autocontrollo, al self restraint, che sono presenti in altre corti costituzionali. Mi riferisco in particolare all'istituto delle opinioni dissenzienti con il quale si consente ai giudici che rimangono in minoranza di motivare il loro dissenso e di fornire circostanziate e diverse interpretazioni delle norme costituzionali. È un istituto previsto da molto tempo negli USA e anche nei paesi dell'Europa quali la Germania e la Spagna. Rende palese a tutti, dall'interno stesso della corte, la plausibilità di interpretazioni diverse e alternative dei dettati costituzionali e rende evidenti gli eventuali eccessi di discrezionalità presenti nelle decisioni prese a maggioranza. La prospettiva stessa di vedere efficacemente e ufficialmente criticate le proprie scelte interpretative da altri giudici della stessa corte, induce tutti ad un autocontrollo nell'uso della discrezionalità interpretativa di cui dispongono.
Aggiungo che le opinioni dissenzienti non servono solo a stimolare l'autocontrollo. Mettono in evidenza non solo i personali orientamenti interpretativi dei singoli giudici ma anche le loro capacità professionali. È una fortissima remora a proporre e scegliere candidati non sufficientemente qualificati
Va subito aggiunto che il voto dissenziente non è vietato dalla nostra Costituzione. Potrebbe essere introdotto anche da noi solo che i giudici della nostra Corte Costituzionale lo volessero. La maggioranza di loro non lo ha mai voluto. Preferiscono l'anonimato di decisioni giudiziarie che all'esterno appaiono unanimi anche quando non lo sono. Nella maggioranza di loro è sempre prevalsa la volontà di non assumersi personalmente e palesemente la responsabilità delle proprie decisioni. A mio avviso, non è cosa molto rassicurante in democrazia che persone investite di poteri politicamente tanto rilevanti possano e vogliano esercitarli senza assumersene la personale responsabilità.
Sulla base di quanto sin qui detto e per quel che può contare indico anche le riforme che io auspicherei a livello Costituzionale. La mia preferenza va al sistema di nomina dei giudici costituzionali previsto dalla Costituzione tedesca la quale assegna il potere di eleggere i giudici costituzionali, in eguale misura, sia al Bundesrat che al Bundestag, e quindi nella nostra Costituzione lo assegnerei in egual misura alla Camera delle autonomie ed alla camera dei deputati (se si mantiene l'attuale numero di 15 giudici si potrebbe stabilire che una delle camere ne nomini 7 e l'altra 8). Sarei comunque favorevole anche ad altri sistemi di nomina che rispettino due condizioni: a) che la maggioranza dei giudici venga comunque eletta con un elevato quorum dai due rami del parlamento per garantire una equilibrata composizione della Corte ; b) che le nomine eventualmente assegnate ad altri organi siano comunque sottoposte, nel merito, al vaglio e al consenso del Parlamento. In ogni caso introdurrei in Costituzione la previsione del voto dissenziente e della pubblicazione delle sue motivazioni.

Giandomenico Falcon

Alcune brevi annotazioni.

Queste annotazioni sostituiscono alcune opinioni individuali, che non ho ritenuto di formulare in calce alla Relazione della Commissione, sembrandomi più opportuno che l'attenzione del lettore non fosse troppo spesso interrotta dai richiami a opinioni singole; le quali, inoltre, avrebbero dovuto necessariamente risultare brevi e slegate tra di loro. Mi sembra però giusto che chi desidera cercare a fondo nei documenti allegati possa trovare, tra le altre cose, anche qualche commento particolare da parte di chi ha partecipato ai lavori della Commissione.

Anche in questi commenti, tuttavia, mi limiterò alle osservazioni che mi sembrano più rilevanti, seguendo l'ordine dei temi della Relazione.

1. Superamento del bicameralismo paritario e composizione del Senato.

La Relazione sottolinea espressamente il collegamento tra la riforma del bicameralismo e il completamento del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, suggerendo - almeno per voce prevalente - che il nuovo Senato costituisca il raccordo tra le autonomie territoriali ed il potere legislativo dello Stato. Non essendo realmente possibile separare le materie di interesse statale da quelle di interesse regionale, occorre una disciplina comune, e dunque statale, alla quale concorrano sia lo Stato che le Regioni.

Altrettanto giustamente, poi, la Relazione semplifica le opzioni possibili, contrapponendo la tesi dell'elezione indiretta dei Senatori da parte dei Consigli delle Regioni ed eventualmente dei Comuni a quella della loro elezione diretta, contestuale alle elezioni regionali.

È rimasta così inespressa un'opinione che pure era stata formulata da più di un componente, e che mi pare valga la pena di segnalare, soprattutto per ricordare l'esigenza dalla quale essa nasceva. Alcuni componenti, e tra questi anch'io, ritengono infatti che la soluzione migliore "in linea di principio" sia quella che si rifà al modello del Bundesrat tedesco, nel quale i Länder sono rappresentati attraverso il proprio esecutivo, con vincolo di voto unitario per ogni delegazione di Land.

Nessuno ha poi insistito affinché questa preliminare opzione risultasse nella stesura finale della Relazione, forse per il convincimento che, nell'attuale equilibrio italiano dei rapporti tra Stato, Regioni e Comuni, essa non sarebbe facilmente accolta, e per il timore di indebolire l'esigenza principale, con troppe ulteriori distinzioni. Merita tuttavia, mi sembra, ricordare non solo che tale opzione è stata rappresentata, ma che essa è quella che meglio assicura che sia soddisfatta l'esigenza che ogni territorio esprima una posizione determinata., diminuendo il rischio di una semplice riaggregazione delle diverse componenti di ciascuna regione secondo linee puramente politiche.

2. Leggi organiche.

La Relazione correttamente ricorda che sul tema dell'introduzione della nuova categoria delle leggi organiche, accanto a coloro che ne ritengono l'utilità, vi sono coloro che la ritengono portatrice di eccessive complicazioni nel rapporto tra le diverse fonti.

A me sembra che l'esigenza che sta alla base delle leggi organiche possa essere in larga misura soddisfatta - senza ulteriormente complicare il sistema delle fonti - attraverso lo strumento della legge bicamerale, ricordando che il Senato, comunque composto, esprime (e deve pur sempre esprimere) una sintesi complessiva e nazionale della visione delle diverse comunità territoriali.

3. Titolo V

L'esperienza della applicazione del Titolo V, sia nella versione originaria che nella versione del 2001, ha mostrato che, comunque si concepisca il riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, la potestà legislativa statale si estende comunque, a titoli vari e diversi, a qualunque materia. Ed ha correlativamente dimostrato che è praticamente impossibile per le Regioni disciplinare qualunque materia in modo significativo senza interferire con qualcuna delle competenze statali: in pratica è quasi impossibile fare una "buona" legge regionale, dato che essa, per essere davvero buona, dovrebbe quasi sempre innovare oltre i limiti consentiti. Questo è tanto più vero se si considera l'estensione che le materie statali "trasversali" hanno ora assunto sia nella legislazione statale che (in parte conseguentemente) nella giurisprudenza costituzionale.

A me sembra, quindi, che, se si vuole mantenere un senso utile alla potestà legislativa regionale nelle materie affidate ad esse, sia opportuno stabilire da un lato una clausola finalistica, dall'altro una limitata possibilità di esplicita deroga alla legislazione statale, oltre i limiti ordinari.

La clausola finalistica sancirebbe che anche le materie assegnate alle Regioni, come quelle assegnate allo Stato, debbano ritenersi comprensive di tutti gli ambiti e i poteri necessari per una disciplina compiuta e corrispondente ai fini per i quali è assegnata. La possibilità di deroga, se non già prevista dalla legislazione statale, potrebbe immaginarsi soggetta a consenso delle Camere.

Non mi nascondo che entrambe le ipotesi richiedono approfondimenti, senza i quali sarebbe stato difficile inserirle in una Relazione di carattere generale; mi sembra tuttavia utile che rimanga traccia di queste esigenze.

4. Regioni a statuto speciale.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, la Relazione - pur riaffermando il principio di specialità - le considera solo dal punto di vista del coordinamento generale con il sistema nazionale, mentre sarebbe risultata più completa se avesse anche messo in evidenza che almeno in certi casi esse hanno costituito e costituiscono in campi importanti (ad esempio quello dell'istruzione, della protezione civile, della gestione dei libri fondiari, dei rapporti con gli enti locali) un modello di amministrazione autonoma e di autogoverno, che può costituire un importante punto di riferimento per le altre Regioni. In definitiva, la Relazione considera un aspetto, ma è ben lontana dal fornire una valutazione complessiva dell'esperienza delle Regioni speciali.

5. Forma di governo e legge elettorale.

La Relazione tratta della legge elettorale in stretta connessione con il tema della forma di governo, e sottolinea in particolare, anche se non esclusivamente, meccanismi elettorali che - come il "premio di maggioranza" - comportano, rispetto ai meccanismi generali del sistema, l'elezione aggiuntiva di deputati collegati all'ottenimento o al rafforzamento di una specifica maggioranza. Pur comprendendone le motivazioni, a me sembra che questi meccanismi non siano coerenti con un sistema che conservi il carattere del governo parlamentare, in quanto la presenza di tali eletti risulta incongrua una volta che si formasse (come è pur sempre possibile) una nuova maggioranza di governo.