

CONSIDERAZIONI SINTETICHE SULLA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

1.

Il presente contributo si propone di esporre una sintesi ragionata, accompagnata da alcune considerazioni, delle proposte di revisione delle norme costituzionali dedicate alla struttura bicamerale del Parlamento e al procedimento legislativo, all'impianto delle autonomie territoriali e alla forma di governo, nonché di riforma della legge elettorale, contenute nella Relazione che la Commissione per le riforme istituzionali ha consegnato al Governo un mese prima della scadenza prevista (15 ottobre 2013). Fra le proposte, alcune sono state condivise unanimemente, altre sono state formulate attraverso opzioni alternative, anche se spesso sulla base di un generale orientamento comune.

2.

Dalla Relazione risulta intanto, a parte un indirizzo favorevole al monocameralismo, la chiara consapevolezza che l'attribuzione al Senato della "rappresentanza degli enti territoriali, intesi sia come territorio che come istituzioni, e alla Camera dei deputati il rapporto fiduciario e l'indirizzo politico", serva da una parte a "garantire al governo nazionale una maggioranza politica certa, maggiore rapidità nelle decisioni, e dunque stabilità", e dall'altra a "portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico compiuto, con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali" (Cap. I, § 2).

Quanto alla composizione, alcuni hanno ritenuto che un'elezione diretta dei senatori contestuale a quella dei Consigli regionali, e perciò sganciata da quella della Camera, basti ad assicurare il raccordo del potere centrale con le autonomie e l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario, mentre altri hanno suggerito la elezione dei membri del Senato da parte dei Consigli regionali. La scelta, che si spiega con la necessità di bilanciare il grande peso politico e amministrativo dei Presidenti delle Giunte, eletti a suffragio diretto, è stata integrata con la proposta, almeno prevalente, che i senatori siano eletti dai Consigli regionali fuori dal loro ambito, per evitare che le stesse persone svolgano due funzioni legislative, e con quella che anche i Comuni siano rappresentati in Senato tramite l'elezione di loro esponenti da parte dei Consigli per le autonomie locali (Cap. I, § 4).

Le ipotesi di riforma relative alle funzioni del Parlamento si conformano a questa soluzione. Sul procedimento legislativo, la Commissione ha proposto un sistema che semplificherebbe notevolmente quello in vigore. Le leggi approvate da entrambe le Camere con la stessa procedura sarebbero soltanto le leggi costituzionali e quelle riguardanti l'ordinamento e le funzioni degli enti autonomi e i loro rapporti con lo Stato. Tutte le altre sarebbero approvate dalla sola Camera, a meno che il Senato non deliberi entro trenta giorni dalla trasmissione del testo di respingerlo o di modificarlo: nel primo caso la Camera può riapprovarlo in via definitiva, nell'altro lo riesamina deliberando anche qui in via definitiva (Cap. II, § 8).

In compenso il Senato sarebbe titolare di una funzione di controllo che oggi non viene esercitata, determinando enormi disfunzioni e discredito della produzione legislativa. Si tratta della valutazione delle politiche pubbliche in termini di impatto regolatorio e di mancato raggiungimento degli obiettivi perseguiti (Cap. II, § 16). L'assegnazione di un compito del genere a un'assemblea che non conferisca la fiducia al governo, e

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi "La Sapienza" di Roma [cesarepinelli@tiscali.it].

sia nello stesso tempo collegata all'intera rete delle autonomie territoriali, le consentirebbe di specializzarsi in un tipo di controllo meno legato all'indirizzo politico di maggioranza, ma non per questo meno importante.

A queste innovazioni si aggiungono l'introduzione della categoria delle leggi organiche (allo stato prevista in una sola fattispecie dall'art. 81 Cost.), su materie riguardanti il funzionamento dei pubblici poteri nazionali, onde scongiurare il contraddittorio succedersi di leggi ordinarie sul medesimo oggetto, nonché, per eliminare l'abuso dei decreti legge, dell'istituto del voto a data fissa, che consentirebbe al Governo di chiedere alla Camera l'iscrizione all'ordine del giorno di un disegno di legge con fissazione di un termine per l'espressione del voto finale, decorso il quale il testo è sottoposto a votazione finale senza modifiche (Cap. II, § 11).

3.

Anche il progettato riassetto dei rapporti fra Stato e autonomie territoriali si lega strettamente a quello della composizione del Senato. La Commissione propone infatti una eliminazione o una drastica riduzione delle competenze concorrenti Stato-Regioni, che hanno fatto crescere oltremisura il contenzioso costituzionale e conseguenti incertezze nell'individuazione dell'ente responsabile delle decisioni su un consistente gruppo di materie. Tali materie, a parte quelle su cui si è ritenuta indispensabile la riallocazione in capo allo Stato (ad es. energia, grandi reti di trasporto, comunicazione), sarebbero affidate alle Regioni, salvo il potere statale di esercitare la clausola di salvaguardia dell'unità giuridica ed economica, per la realizzazione di programmi di interesse nazionale o di grandi riforme economico-sociali (Cap. III, § 5). Anche qui, un potere simile in tanto può giustificarsi, in quanto la voce delle autonomie sia rappresentata in sede centrale, sulla falsariga della consolidata esperienza tedesca.

Un altro fattore di forte disfunzione è stato poi rinvenuto nel fatto che la distribuzione delle funzioni fra enti territoriali, ispirata a un criterio garantistico almeno in teoria molto rigido in ordine al riparto di potestà legislative Stato-Regioni, segue gli assai elastici principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza per quanto concerne l'allocazione delle funzioni amministrative fra tutti gli enti territoriali. Per superare questa irrazionale divaricazione, che la Corte costituzionale ha potuto solo in parte colmare, una delle proposte è stata nel senso che l'attuazione amministrativa della legislazione statale debba spettare allo Stato, che può delegarne l'esercizio alle Regioni o a talune di esse, mentre per l'allocazione delle funzioni e soprattutto dei servizi pubblici, più legati agli enti autonomi, continuano a valere i principi indicati nell'art. 118 (Cap. III, § 8). Del resto, la possibilità che lo Stato possa delegare l'esercizio della funzione amministrativa anche a singole Regioni su loro richiesta, obbedisce proprio al principio di differenziazione: se la Lombardia si sente pronta allo scopo e la Calabria no, la funzione amministrativa si alloca conseguentemente in maniera diversa fra Stato e Regione.

Sulle questioni, molto dolenti, delle Province e delle Città metropolitane la Relazione non si allontana dai recenti indirizzi legislativi, mentre propone di rafforzare l'obbligo per i piccoli Comuni di esercizio associato delle funzioni con l'affermazione del principio, da attuarsi con legge bicamerale, di fissare una dimensione minima del Comune (Cap. III, § 13).

Infine è affermata la necessità di ridurre differenziazioni ingiustificate fra le Regioni a statuto speciale e le altre come la sottrazione delle prime agli obblighi di perequazione (Cap. III, § 14), che servono anzitutto a garantire i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali e quindi il principio di eguaglianza fra cittadini su tutto il territorio nazionale.

4.

Sul tema della forma di governo, più esposto degli altri a distorsioni mediatiche e politiche di segno opposto, la Commissione è partita dalla premessa della pari democraticità e "modernità" di modelli largamente sperimentati altrove, e ha piuttosto discusso i loro vantaggi e svantaggi dal punto di vista del nostro Paese.

Le obiezioni al modello semipresidenziale nella versione della V Repubblica si sono concentrate anzitutto sul divario, denunciato da molti studiosi francesi, fra il grande potere accumulato dal Presidente della Repubblica quando, come accade dopo le riforme di un decennio fa, la maggioranza che lo ha eletto coincide con quella parlamentare, e lo scarso grado di responsabilità per l'esercizio di tale potere. In secondo luo-

go, si sono fatte notare le ricadute di un simile cambiamento della forma di governo su molte altre disposizioni della Parte II della Costituzione. In particolare, nell'esperienza repubblicana il Presidente della Repubblica ha spesso funzionato da stanza di compensazione delle tensioni tra politica e magistratura anche quale Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura e titolare del potere di nomina di un terzo dei giudici costituzionali. Un Presidente eletto dal popolo e investito di indirizzo politico non potrebbe svolgere tale funzione, e aumenterebbero i conflitti fra politica e magistratura sia adottando il sistema francese anche in questo ambito sia, all'opposto, accrescendo i poteri della stessa magistratura.

Le obiezioni all'ipotesi di stabilizzazione (o razionalizzazione) del modello parlamentare sono state la scarsa legittimazione delle istituzioni politiche di fronte all'elettorato e la mancata soluzione del problema dell'instabilità del governo. Il semipresidenzialismo, si è detto, riuscirebbe a risolvere ambedue questi problemi grazie alla scelta di una persona che dà unità al sistema politico, assicurandogli continuità, grazie alla durata fissa del mandato presidenziale, stabilità, tramite un sistema elettorale che assicura maggioranze sufficientemente coese, e flessibilità, ottenuta con la revoca del Primo Ministro quando occorra sedare tensioni politiche o rispondere a esigenze dell'opinione pubblica.

Durante i lavori della Commissione è tuttavia emersa una terza prospettiva, basata su una stretta connessione fra revisione del disegno costituzionale della forma di governo e riforma elettorale, nella quale sono confluiti sostenitori delle prime due (Cap. IV, § 4).

Sul primo versante si è fatto notare che una decisa razionalizzazione del modello parlamentare segnerebbe una notevole discontinuità rispetto al funzionamento effettivo della forma di governo nell'ultimo ventennio. In particolare, l'introduzione di stabilizzatori automatici del rapporto Parlamento-Governo (richiesta di scioglimento della Camera da parte del Primo Ministro e sfiducia costruttiva), quale adottata pur in differenti versioni nelle Costituzioni tedesca e spagnola, va infatti confrontata con un assetto istituzionale ben diverso da quello dei tempi della Commissione Bozzi, quando tali proposte vennero per la prima volta avanzate (1985). Da allora, nonostante l'affermazione di un compiuto bipolarismo, la destrutturazione del sistema dei partiti e le cattive prestazioni della legislazione elettorale hanno aumentato il tasso di instabilità delle coalizioni, con la conseguenza di affidare al Presidente della Repubblica il compito di rimediare alle crescenti disfunzioni della forma di governo, fino a caricare sulle sue spalle oneri speciali nella formazione dei Governi Monti e Letta. Questa è, allo stato, la principale peculiarità del sistema italiano rispetto a tutti gli altri sistemi parlamentari.

Così stando le cose, la proposta di rivedere i meccanismi di stabilizzazione della forma di governo parlamentare nel senso indicato si è saldata con quella di una riforma elettorale, su cui nella Commissione si è registrata una sostanziale convergenza. Si basa su un sistema proporzionale corretto dalla previsione di una sola clausola di sbarramento al 5% e di un premio di maggioranza corrispondente al 55% dei seggi a favore della lista o della coalizione di liste che abbiano raggiunto una soglia particolarmente elevata di voti (da fissarsi fra il 40% e il 50%), e che, se tale condizione non si realizzasse, sarebbe attribuito in un secondo turno di ballottaggio fra le prime due liste o coalizioni di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di voti al primo turno. I candidati sarebbero inoltre eletti in base alle preferenze espresse dagli elettori (una o due, nel secondo caso nel rispetto della pari opportunità di genere) (Cap. V, § 7).

Si tratta a mio avviso di una soluzione tecnicamente ragionevole e politicamente praticabile. Dal primo punto di vista, riesce a eliminare i due maggiori guasti del sistema elettorale in vigore: la frammentazione interna alle coalizioni e l'eccessiva divaricazione fra voti e seggi grazie al premio di maggioranza conferito alla coalizione vincente senza previsione di una soglia minima di voti.

La frammentazione delle coalizioni è stata la vera causa dell'instabilità del sistema politico fin dalla prima fase della Repubblica, e si è casomai accentuata nella seconda per via di un bipolarismo costrittivo imposto anche dalla legislazione elettorale, e che è sempre andato a scapito dei partiti maggiori della coalizione di governo. Per contrastare la frammentazione, la proposta prevede anzitutto, a differenza della legge in vigore, una sola soglia di sbarramento del 5% per qualsiasi lista, che si presenti cioè da sola o apparentata in una coalizione. Inoltre il limite minimo per accedere al premio di maggioranza al primo turno è sufficientemente esigente da scoraggiare ricatti di forze minori, anche se, perlomeno nella prospettiva di una ricomposizione del sistema dei partiti, è assai importante anche a questo proposito stabilire il limite minimo (fra il 40% e il 50%).

In ogni caso la soluzione rimedia efficacemente al secondo difetto della legge in vigore, gravissimo soprattutto dal punto di vista democratico e giuridico-costituzionale: quella eccessiva divaricazione fra voti e seggi che può verificarsi ogniqualvolta le liste o coalizioni di liste realmente competitive siano più di due, come è accaduto alla Camera nell'ultima tornata elettorale. La proposta scongiura un rischio del genere sia nel

caso in cui una lista o coalizione di liste raggiunga per es. la soglia del 40% dei voti e ottenga il premio, perché lo scostamento voti/seggi non supererebbe allora il 15%, sia nel caso in cui non la raggiunga, perché il conferimento del premio deriverebbe da una libera competizione elettorale, al secondo turno, fra le due coalizioni meglio piazzate. In questi termini, la soluzione rafforza il bipolarismo senza ingessarlo, in un contesto che non tende naturalmente al bipartitismo.

Questa fuoriuscita morbida dalla legge Calderoli esprime l'esigenza di un compromesso politico fra la soluzione del maggioritario con doppio turno di collegio e quella del proporzionale corretto. Il secondo turno, eventualità non certa (anche se molto probabile), interverrebbe fra coalizioni di liste a livello nazionale, non fra candidati nell'ambito di ciascun collegio, né si svolgerebbe sulla base di apparentamenti interpartitici all'indomani del primo turno.

Infine, rispetto alla prassi dell'ultimo ventennio, la soluzione non aumenterebbe la personalizzazione della competizione elettorale fra i due leader delle coalizioni maggiori, che richiede casomai un ripensamento del ruolo e della struttura interna dei partiti (Cap. IV, § 6).

5.

A proposito della crisi dei partiti, la Commissione ha sollecitato il varo di una legislazione elettorale di contorno comprensiva di regole sulla democraticità interna e la selezione delle candidature, sul finanziamento della politica, sulle attività di *lobbying*, sulla comunicazione politica, sul voto di scambio e sui reati elettorali, nonché di una riforma dei regolamenti parlamentari; ma ha pure richiamato la necessità di comportamenti "ispirati a etiche pubbliche e private idonee a far acquisire ai partiti la fiducia dei cittadini" (Cap. IV, § 7).

Il tema si salda peraltro con quello del grande affanno della democrazia rappresentativa, e con l'esigenza di congegni di raccordo con essa di istituti di democrazia diretta, a partire dal referendum. Al riguardo la Commissione propone di introdurre in Costituzione un originale sistema di iniziativa popolare indiretta, che consentirebbe a un numero significativo di elettori (ad es. 250.000) di presentare al Parlamento, previo controllo della Corte costituzionale, un progetto di legge che, se non accolto entro sei mesi, sarebbe sottoposto a referendum su iniziativa dei promotori, sostenuta da un congruo numero di sottoscrizioni (almeno 500.000). Non solo. A parte le correzioni a certe disfunzioni del referendum abrogativo, la Commissione propone di potenziare l'istituto della petizione popolare secondo le regole del Parlamento europeo e ricorrendo anche agli strumenti di comunicazione elettronica, e di condizionare l'esercizio del potere regolamentare alla pubblicazione del testo della proposta, con assegnazione di un termine per consentire agli interessati di formulare le loro osservazioni (Cap. VI).

A differenza di quanto di solito avviene, la rivitalizzazione degli istituti di democrazia diretta non viene dunque immaginata contro la democrazia rappresentativa, ma tramite congegni più efficaci e aggiornati di raccordo con l'istituzione parlamentare, compreso il ricorso alla rete che è ormai parte integrante della vita individuale e collettiva. È una scommessa che vale sicuramente la pena di giocare, e che nel frattempo testimonia, assieme alle altre indicate, il valore aggiunto della Relazione.

6.

Dei tre aspetti dell'organizzazione costituzionale oggetto delle proposte suggerite nella Relazione, quello sulla forma di governo è stato affrontato da molti con un approccio corrispondente all'attuazione dell'o.d.g. Perassi, votato alla Costituente al fine di correggere le degenerazioni del parlamentarismo attraverso istituti di razionalizzazione; la trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali equivale a rivedere utilmente il bicameralismo perfetto, che da mezzo secolo viene ritenuto il prodotto meno felice dell'opera dei Costituenti; e l'insieme di correzioni mirate del disegno delle autonomie territoriali varato nel 2001 riflette aspettative molto diffuse fra gli studiosi e in una parte significativa dell'opinione pubblica. Per il resto la Relazione prospetta innovazioni ignote al dibattito politico corrente (leggi organiche, voto a data fissa, iniziativa popolare indiretta), ma necessarie secondo molti costituzionalisti a superare le maggiori distorsioni dei processi di produzione normativa, e misure legislative congruenti con le riforme costituzionali proposte a cominciare dalla legge elettorale. L'idea sottostante è che si tratta più di integrare che di cambiare le norme e gli istituti costituzionali, e che quando ciò è necessario il tasso di innovazione effettiva va apprezzato in base a conformi misure di attuazione.