

Camera dei deputati

15 ottobre 2013-10-15

Intervento in Assemblea del ministro per le Riforme Costituzionali Gaetano Quagliariello

“Signor Presidente, onorevoli deputati, il tema delle riforme istituzionali è uno di quegli snodi centrali del programma sul quale il Governo ha ottenuto la fiducia delle Camere lo scorso maggio. Per adempiere in modo puntuale a tale mandato, il Governo stesso in data 11 giugno 2013 ha istituito una Commissione di esperti sulle riforme costituzionali con l'obiettivo di istruire in modo completo ma rapido le tematiche inerenti la riforma dei Titoli I e II della seconda parte della Costituzione e la connessa riforma della legge elettorale. Ed è per me un onore poter riferire oggi al Parlamento con un congruo anticipo rispetto alle scadenze prefissate sull'esito dei lavori di questa Commissione.

Vorrei subito dire che la Commissione ha svolto un'attività intensa, complessa, occupandosi di temi che sono da tanti anni al centro del confronto, spesso anche dello scontro politico, senza mai perdere di vista l'obiettivo di offrire analisi ed elementi di riflessione quanto più possibile argomentati.

Naturalmente il compito della Commissione non era certo quello di predisporre una proposta organica di riforma, la quale avrebbe potuto creare rigidità nel successivo sviluppo dell'iter istituzionale. Piuttosto, si trattava di agevolare l'esercizio del potere di iniziativa e di deliberazione spettante agli organi costituzionali, il Parlamento *in primis*, cui compete la responsabilità di varare le riforme necessarie per ammodernare le istituzioni repubblicane.

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

Il primo risultato di questo metodo è rinvenibile in una diagnosi ampiamente condivisa dei problemi da risolvere e degli obiettivi da raggiungere. In questo senso la Commissione ha svolto i suoi lavori nella consapevolezza della gravità e del carattere per molti versi non congiunturale della crisi italiana e dell'intreccio indissolubile e sempre più evidente tra la solidità e la qualità dell'assetto istituzionale e il perdurare di una recessione che incide sulla stessa coesione sociale.

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

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

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

Su queste premesse di fondo che rendono non più eludibile il tema delle riforme, la Commissione ha approfondito le ragioni sottese alla fragilità del nostro sistema politico istituzionale, rinvenendo nella incapacità di esprimere nel lungo periodo un indirizzo politico stabile e radicato nel consenso del corpo sociale, uno dei più rilevanti elementi di criticità che è apparso a sua volta direttamente connesso a un processo di indebolimento del sistema dei partiti politici che in Italia ha assunto caratteristiche assai più marcate che in altri Paesi europei.

Come afferma nelle sue premesse la relazione finale della Commissione, approvata il 17 settembre scorso, i partiti senza i quali, è bene ricordarlo, un sistema democratico non è nemmeno concepibile, sono apparsi in seria difficoltà nell'assolvere le loro principali funzioni costituzionali di raccordo tra la società e le istituzioni, di selezione della classe dirigente e della elaborazione e attuazione di strategie politiche pubbliche di ampio respiro.

La crisi dei partiti, quali strumenti insostituibili attraverso i quali i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, si è riverberata direttamente sulle attribuzioni del Parlamento e del Governo, pregiudicandone il corretto funzionamento in termini di efficienza dei circuiti decisionali, stabilità dei Governi, efficacia delle politiche pubbliche, autorevolezza delle istituzioni e del corpo politico nel suo insieme. La storia di questi ultimi anni testimonia con nettezza come tali difficoltà siano andate nel tempo ampliandosi e la situazione di stallo istituzionale che si è determinata dopo le ultime elezioni politiche ne ha offerto una plastica e drammatica rappresentazione.

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

Negli ultimi vent'anni in Italia abbiamo coltivato l'illusione che per costruire una moderna democrazia decidente fosse sufficiente riformare in senso maggioritario la legge elettorale. L'effetto ultimo di tale approccio è stato quello di sospingere il quadro politico verso forme di alternanza senza tuttavia guadagnare nulla in termini di efficienza, equilibrio e resa complessiva del sistema.

Siamo così passati dalla immobile stabilità della prima parte della prima Repubblica alla frenetica instabilità della seconda da parte della prima Repubblica, dove i Governi durano forse un po' di più, ma nemmeno tanto se si considera che la durata media negli ultimi vent'anni è di 19 mesi, ma la loro capacità realizzativa è anche minore di quella che si registrava in passato quando, pur in presenza di Esecutivi brevi e instabili, la sostanziale fissità degli equilibri politici e anche la persistenza della classe politica, consentiva strategie di riforma di più ampio respiro.

Occorre sgombrare il campo dall'illusione di poter porre rimedio ai gravi deficit di capacità decisionale, di stabilità e di rappresentatività con un ennesimo intervento sul solo sistema elettorale oppure affidandosi alle esclusive dinamiche spontanee dei partiti politici.

Le riforme servono anche a promuovere un processo di rafforzamento e rigenerazione dei partiti, che li renda capaci di dialogare al proprio interno e tra loro, facendo prevalere le ragioni dell'unità piuttosto che quelle del conflitto e della sterile e talvolta aprioristica contrapposizione.

Sul punto mi permetterei un'annotazione schiettamente politica. Nelle ultime settimane è stato da alcuni posto con forza il tema della difesa del bipolarismo, che sarebbe minacciato dall'esperienza delle larghe intese sulle quali si fonda il Governo presieduto dal Presidente Enrico Letta.

Ebbene, anch'io sono convinto che il bipolarismo, e con esso l'alternanza al Governo fra i diversi schieramenti politici, sia non solo un elemento acquisito in modo irreversibile alla nostra cultura politica, ma anche un fattore di trasparenza e di democraticità del sistema. Sono anch'io convinto che l'esperienza del Governo di larga intesa costituisca una parentesi, dovuta a circostanze politiche, economiche e sociali eccezionali, quelle nelle quali versa oggi l'Italia.

Credo però che il problema non sia quello di difendere il bipolarismo che abbiamo sperimentato negli ultimi vent'anni; il problema è piuttosto quello di disegnare le nostre istituzioni in modo tale da rendere possibile un bipolarismo ben temperato, nel quale a fronteggiarsi non siano due fazioni armate con l'unico obiettivo di distruggere il nemico, ma due schieramenti politici alternativi, reciprocamente rispettosi e uniti quando sono in discussione i valori fondanti della nostra comunità.

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

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

Se la diagnosi dei problemi e l'analisi degli obiettivi costituisce il filo rosso intorno al quale si sono dipanati i lavori della Commissione, le diverse sensibilità istituzionali e culture giuridiche in essa presenti hanno fatto emergere nei diversi ambiti di riforma posizioni talvolta unanimi, o lievemente divergenti, talaltra differenziate sulla base di opzioni alternative subordinate a talune scelte di fondo.

In particolare, la relazione finale della Commissione, articolata in sei capitoli sui quali ora mi soffermerò brevemente, ha individuato quattro principali ambiti di riforma costituzionale, la cui attuazione è stata unanimemente ritenuta necessaria. Tali ambiti sono: in primo luogo, il rafforzamento del Parlamento, attraverso la riduzione del numero dei parlamentari, il superamento del bicameralismo paritario, una più completa regolazione dei processi di produzione normativa e, in particolare, una più rigorosa disciplina della decretazione d'urgenza; in secondo luogo, il rafforzamento delle prerogative del Governo in Parlamento, attraverso la fiducia monocamerale, la semplificazione del processo decisionale e l'introduzione del voto a data fissa di disegni di legge; in terzo luogo, la riforma del sistema costituzionale delle regioni e delle autonomie locali, che riduca significativamente le sovrapposizioni delle competenze e si fondi su una maggiore collaborazione con una minore conflittualità; in quarto luogo, la riforma del sistema di Governo, che è stata prospettata in tre diverse opzioni. La prima: la razionalizzazione della forma di Governo parlamentare; la seconda: il semipresidenzialismo sul modello francese; e la terza: una forma di Governo che, cercando di farsi carico delle esigenze sottese a entrambe le prime due soluzioni, conduca al Governo parlamentare del Primo Ministro.

La relazione non tratta delle tematiche relative alla riforma della giustizia, che pure costituisce una parte importante del disegno di riforma dello Stato, direi una parte essenziale. Tale scelta deriva innanzitutto dalla consapevolezza che la riforma del giusto processo, quella che è concentrata nell'articolo 111 della Costituzione, attende ancora di essere attuata, ma soprattutto dalle indicazioni del Parlamento che con le mozioni approvate il 29 maggio scorso, ha delimitato l'ambito del processo speciale di riforma costituzionale disciplinato dal disegno di legge attualmente all'esame delle Camere per la seconda deliberazione.

Occorre inoltre considerare come il nucleo centrale della riforma della giustizia consiste in interventi che riguardano prevalentemente la legislazione ordinaria. Naturalmente tali considerazioni non intaccano in alcun modo la centralità del tema, che dovrà costituire il necessario completamento del processo di riforma delle istituzioni sul quale siamo impegnati.

A tal proposito, ho già avviato i necessari contatti con il Ministro della giustizia per istituire un tavolo di coordinamento che conduca il Governo a sottoporre al Parlamento

le proprie proposte di riforma nel solco delle indicazioni formulate dal gruppo di lavoro istituito dal Presidente Napolitano nello scorso mese di maggio.

Torniamo alla relazione: non mi soffermerò sulle articolate valutazioni contenute in ciascuna delle sezioni. È stata mia cura trasmettere alla Presidenza della Camera copia della relazione e chiedo, signor Presidente, che venga allegata al resoconto di oggi, in modo che anche per i colleghi deputati ci sia la possibilità di consultarla con più semplicità. Io comunque l'ho fatta pervenire, i miei uffici l'hanno fatta pervenire, in vista della giornata di oggi, nelle caselle di tutti i parlamentari. In questa sede, ritengo piuttosto opportuno soffermarmi solo sui punti politicamente più sensibili, iniziando da quella parte della relazione che riguarda il superamento del bicameralismo paritario.

Per quanto riguarda la riforma dell'assetto del nostro Parlamento, la Commissione si è pronunciata in modo unanime in favore del superamento dell'attuale bicameralismo paritario e simmetrico, che costituisce ormai un *unicum* nel panorama costituzionale comparato e rappresenta un potente fattore di rallentamento dei processi decisionali e spesso anche di destabilizzazione della forma di Governo. Le virtù del bicameralismo perfetto, voluto dall'Assemblea costituente affinché nessuno potesse essere escluso del tutto dall'indirizzo politico, si sono trasformate con il tempo in criticità. Due Camere che devono entrambe votare la fiducia al Governo, con sistemi elettorali non coincidenti, elettorato attivo e passivo differenziato rendono precaria qualsiasi maggioranza. Quasi mille parlamentari che devono votare identici testi normativi rendono frequenti e defatiganti navette, favorendo il ricorso ad un ostruzionismo snervante che impedisce l'approvazione dei provvedimenti in tempi fisiologici.

In questo quadro, nel corso dei lavori della Commissione, è risultata prevalente l'ipotesi di introdurre una forma di bicameralismo differenziato nella quale alla seconda Camera venga assegnata la funzione essenziale di rappresentare il raccordo con le autonomie regionali e territoriali. Peraltro, ha raccolto alcuni consensi anche l'ipotesi di unificare le due Camere secondo il modello del monocameralismo, in cui le istanze di raccordo tra le autonomie territoriali sarebbero soddisfatte mediante la costituzionalizzazione del sistema delle Conferenza Stato-regioni-enti locali e che, ad avviso dei suoi sostenitori, avrebbe il vantaggio di semplificare il sistema istituzionale e stabilizzare maggiormente la forma di Governo, nonché il pregio di rendere più agevole un processo di riforma che, senza una scelta di prevalenza tra le due Camere, incontrerebbe presumibilmente minori resistenze.

Nell'ipotesi del bicameralismo differenziato – ripeto maggioritario – in Commissione, una sola Camera sarebbe titolare del rapporto fiduciario dell'indirizzo politico e la seconda Camera sarebbe rappresentativa degli enti territoriali, intesa sia come territorio, sia come istituzione. Questa opzione è motivata sia dalla necessità di garantire al Governo nazionale certezza di disporre di una maggioranza politica, maggiore rapidità nelle decisioni e dunque maggiore stabilità, sia dall'esigenza di portare a compimento il processo di costruzione di un sistema autonomistico coerente con una Camera che sia espressione delle autonomie territoriali e garantisca l'effettività del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di Governo.

In questo quadro, il Parlamento continuerebbe ad articolarsi in Camera e Senato, ma i due organi avrebbero funzioni e composizioni differenziate. Entrambe le Camere voterebbero le leggi secondo un diverso riparto di poteri legislativi definito nella Costituzione.

Inoltre, entrambi i rami del Parlamento eserciterebbero le funzioni di controllo dell'operato del Governo e di valutazione delle politiche pubbliche, anche se alla Camera, titolare in via esclusiva del rapporto di fiducia, si registrerebbe una prevalenza dell'esercizio della funzione legislativa, salvo limitate ipotesi di leggi bicamerali, e al Senato una prevalenza dell'esercizio delle funzioni di controllo.

Per quanto concerne la composizione del Senato, la Commissione si è soffermata in primo luogo sull'alternativa tra elezione diretta ed elezione indiretta dei senatori, valutando opzioni tra loro differenti, in una chiave di complessiva coerenza del sistema e alla luce dell'assetto delle funzioni e delle competenze legislative e amministrative tra Stato e autonomie. In ogni caso, la Commissione ha ritenuto in via assolutamente prevalente che i presidenti di regione debbano far parte del Senato come membri di diritto, senza tuttavia il riconoscimento di alcuna retribuzione, salvo il rimborso delle spese, né la possibilità di accesso per l'impegno nella istituzione di provenienza alle cariche interne al Senato (Presidenza, Uffici di Presidenza dell'Assemblea, delle Commissioni o delle Giunte).

Per quanto concerne il numero dei parlamentari, la Commissione ha rilevato in via preliminare come occorra distinguere il tema del costo delle attività politiche con quello dei costi della democrazia, sottolineando in particolare come la questione della riduzione del numero dei parlamentari discenda in realtà dalla moltiplicazione delle sedi della rappresentanza rispetto all'epoca della Costituente, nonché dalla necessità di rafforzare la competenza, il prestigio e la reputazione delle Assemblee elettive.

In ogni caso la Commissione ha rilevato che, in ragione della specificità della rappresentanza che sono chiamati ad assicurare i senatori, il loro numero debba essere stabilito regione per regione in proporzione agli abitanti, ritenendo congruo un numero complessivo dei senatori non inferiore a centocinquanta e non superiore ai duecento. Quanto alla Camera dei deputati, si potrebbe passare dall'attuale criterio di un deputato ogni 95 mila abitanti ad un parametro più in linea con gli standard europei di un deputato ogni 125 mila abitanti, dal quale deriverebbero un numero complessivo di 480 deputati. Qualora si intendesse seguire un criterio più restrittivo, si potrebbe invece prendere a riferimento e usare il parametro spagnolo, e quindi definire in Costituzione una composizione della Camera di 450 deputati.

Per quanto concerne la riforma del Titolo V della Costituzione, la relazione della Commissione conferma il giudizio critico sugli effetti del decentramento legislativo attuato con la riforma del 2001. A una devoluzione non inferiore, almeno sulla carta, a quella che caratterizza Paesi ad alto tasso di federalismo non hanno corrisposto idonei strumenti di coordinamento e di raccordo tra il Governo centrale e il sistema delle autonomie.

La gestione politica della complicata ripartizione di competenze legislative è rimasta appannaggio del sistema delle Conferenze, soluzione sufficiente per un decentramento solo amministrativo, non certo per quello legislativo. La mancanza di un'autentica sede di raccordo tra le autonomie territoriali ha così favorito l'esplosione di uno spaventoso contenzioso costituzionale, con il conseguente prevalere della frammentazione e dell'incertezza del diritto. Si è così determinato un policentrismo anarchico privo di coordinamento efficace, dove il diritto di veto rischia di bloccare qualsiasi decisione.

Nella prospettiva della razionalizzazione dell'attuale Titolo V della Costituzione, la relazione propone unanime una significativa riduzione delle sovrapposizioni di competenze, una maggiore cooperazione e quindi una minore conflittualità. È stata, ad esempio, condivisa la necessità di riportare alla competenza del legislatore statale alcune materie di interesse nazionale impropriamente attribuite alla legislazione concorrente: dalle grandi reti di trasporto e divulgazione alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, fino all'ordinamento della comunicazione.

Riguardo alle ulteriori prospettive di riforma, si sono invece registrate due ipotesi diverse. La prima ritiene opportuno semplificare con decisione i criteri di riparto della competenza legislativa, superando la competenza concorrente, assegnando alle regioni tutte le materie non attribuite espressamente alla competenza statale e prevedendo al contempo una clausola di salvaguardia a tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Ciò anche affinché la distribuzione della potestà legislativa tra Stato e regioni si ponga in termini di funzioni e obiettivi, piuttosto che secondo il criterio, ritenuto anacronistico, delle materie. Una seconda posizione, invece, propone di conservare la competenza concorrente per un limitato spettro di materie, come, ad esempio, il governo del territorio.

Si confermerebbe, così, in determinati ambiti dove non è possibile prescindere da un intreccio di esigenze di regolamentazione sia statali che regionali, il più tradizionale esercizio delle competenze regionali. Anche in questa prospettiva, in ogni caso, alla competenza residuale delle regioni su tutte le materie innominate si accompagnerebbe, comunque, la previsione di una clausola di salvaguardia.

Naturalmente, la Commissione ha esaminato anche ulteriori profili di grande rilevanza, anche se forse di minore impatto politico: la migliore regolamentazione dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali; la definitiva affermazione del meccanismo dei costi e dei fabbisogni standard quale principale criterio di perequazione, superando, così, sia la logica della spesa storica che quella dei tagli lineari; la soppressione delle province; la fissazione di una soglia dimensionale minima per i comuni. Non posso, naturalmente, ora soffermarmi su ciascuno di essi, ma credo che, nello sviluppo del lavoro parlamentare, occorrerà dedicare grande attenzione a tali profili.

La forma di Governo: naturalmente, il tema di maggiore delicatezza è stato

rappresentato dalla rivisitazione della forma di Governo, che ha visto registrare, oltre alle opinioni differenti, anche importanti presupposti comuni nella diagnosi dei problemi. La Commissione è stata, infatti, unanime nel segnalare la necessità di introdurre quegli elementi di razionalizzazione e di stabilizzazione della nostra forma di Governo che i costituenti, pur ritenendoli necessari, non poterono adottare per la presenza di vincoli politici interni e internazionali. Si tratta di meccanismi istituzionali che assicurino all'Esecutivo maggiore stabilità ed effettiva capacità decisionale, favorendo, al contempo, l'autorevolezza del Parlamento e l'efficacia della sua azione.

A tal fine, le due principali opzioni discusse in tema di forma di Governo sono state la forma di Governo parlamentare razionalizzata e il semipresidenzialismo. I diversi auspici su cui ciascuna di esse si fonda sono richiamati nelle premesse della relazione. Nel primo caso, si confida che i partiti politici siano in grado di superare l'attuale crisi e di tornare a svolgere correttamente una funzione di collegamento tra la sfera della società civile e quella delle istituzioni politiche, in un quadro costituzionale da rinnovare, ma che conservi i necessari elementi di flessibilità propri della forma di Governo parlamentare.

La seconda linea, invece, presuppone che i problemi possano risolversi innanzitutto con la creazione di istituzioni a investitura popolare diretta e l'eliminazione dei troppi poteri di veto, anche come presupposto per la rigenerazione del sistema dei partiti. In particolare, i componenti della Commissione che hanno sostenuto la forma del Governo semipresidenziale ritengono che questo modello istituzionale riesca più e meglio del tradizionale modello parlamentare a garantire unità, stabilità, continuità, flessibilità e responsabilità. Nel sistema semipresidenziale, infatti, è l'elezione del Presidente, quindi la scelta di una persona, che dà unità al sistema politico.

Il semipresidenzialismo assicurerebbe, dunque, continuità (la durata in carica del Capo dello Stato è fissata in Costituzione e non può essere abbreviata), stabilità, in quanto il sistema elettorale crea maggioranze sufficientemente coese, flessibilità, che si consegue sostituendo il Primo Ministro per sedare tensioni politiche e per rispondere a esigenze manifestate nell'opinione pubblica, nonché – aspetto certo non trascurabile – l'individuazione di un vincitore certo.

Il modello semipresidenziale, inoltre, presenterebbe un significativo tasso di innovazione, che potrebbe essere particolarmente gradito all'opinione pubblica, che chiede una riforma della politica.

Per quanto concerne i limiti derivanti dalla mancata presenza di una figura neutrale al vertice dello Stato, spesso invocati dagli oppositori di qualsiasi evoluzione in senso presidenziale della nostra Repubblica, anche all'interno dei lavori della Commissione, si è sottolineato come potrebbero essere superati con adeguati meccanismi e contrappesi, idonei a fugare i timori di possibili derive plebiscitarie, considerando anche che l'inserimento di gran parte delle democrazie del vecchio continente nella trama istituzionale dell'Unione europea rappresenta il più efficace antidoto contro i rischi di abuso del potere della maggioranza.

A tale riguardo, vorrei inoltre rilevare come l'argomento del ruolo neutrale e di garanzia del Capo dello Stato non sia in realtà ancorato a solide basi storiche e giuridiche. Il Presidente della Repubblica non venne affatto disegnato dai padri costituenti italiani come figura neutra, quasi notarile e priva di poteri di natura politica. Egli dispone infatti di alcuni poteri spiccatamente politici, dal potere di autorizzare la presentazione in Parlamento dei disegni del Governo al potere di rinviare al Parlamento le leggi approvate dalle Camere, fino al penetrante potere di intervento nella risoluzione delle crisi politiche, eventualmente decidendo lo scioglimento delle Camere.

Il punto è semmai comprendere fino a che punto i Presidenti che si sono succeduti abbiano esercitato i poteri che la Carta fondamentale riconosce loro. Non c'è dubbio che nella prima parte della prima Repubblica, nei primi decenni di storia repubblicana, i Presidenti hanno fatto un esercizio assai misurato di tali poteri. In quel periodo, la presenza di un sistema di partiti forte, strutturato e pervasivo rispetto alla dialettica istituzionale ha posto in secondo piano la funzione di indirizzo politico generale che la Costituzione indubitabilmente assegna al Presidente della Repubblica. Ma non è un caso che, non appena i partiti sono stati interessati dal vento del cambiamento e, da ultimo, sono stati travolti dalla tempesta dell'antipolitica, il ruolo del Presidente sia tornato a espandersi pienamente, rendendo chiara a tutti la natura intrinsecamente politica della sua funzione.

Sotto l'altro punto di vista, i sostenitori della forma di Governo parlamentare razionalizzata, muovono da un'analisi solo parzialmente coincidente con quella che ho appena espresso. Essi osservano, infatti, che sul piano istituzionale non vi è un fenomeno di endemica debolezza dell'Esecutivo, quanto piuttosto di complessivo squilibrio e confusione nei rapporti tra Esecutivo e Legislativo.

Il deficit di capacità decisionale effettiva del sistema politico istituzionale deriverebbe per lo più da altri fattori: sul piano politico, dai conflitti all'interno delle maggioranze e, soprattutto, sul piano attuativo, dai caratteri assunti dalla dimensione amministrativa, che non dipendono dalla forma di Governo, ma dalla debolezza del comando politico e dal moltiplicarsi delle sedi di influenza degli interessi particolari o corporativi, aspetti questi su cui appaiono decisivi i processi di effettiva riforma dell'amministrazione.

Il Governo parlamentare avrebbe inoltre, secondo i suoi sostenitori, il pregio di assicurare l'omogeneità di indirizzo generale tra Esecutivo e Legislativo, nell'ambito di un equilibrato sistema che abbia flessibilità, capace per questo di funzionare in presenza di contesti politici diversi e di adattarsi alle circostanze senza esasperare i motivi di tensione. Il presupposto di fondo è che le elezioni determinino un Parlamento nel quale si esprime una maggioranza corrispondente all'opinione prevalente nell'elettorato, che a sua volta esprime un Governo sulla base di indirizzi programmatici coerenti ed espliciti.

Da questo punto di vista, i sostenitori di tale modello sottolineano l'importanza di un sistema elettorale che contemperi le istanze di rappresentatività con le esigenze di facilitare convergenze ed evitare l'eccesso di frammentazione partitica. Gli eventuali mutamenti di Governo durante la legislatura rispondono al costituirsi di nuovi indirizzi

della maggioranza o al formarsi di una diversa maggioranza esplicita, mentre, in assenza di tali condizioni, lo scioglimento anticipato della Camera, da configurare come prerogativa duale, che richiede cioè il concorso sia del Presidente che del Presidente del Consiglio, consentirebbe di risolvere la crisi con il ricorso all'elettorato. Il corretto funzionamento del sistema e l'equilibrio fra le ragioni di conflitto e le ragioni di unità sono garantiti, secondo i sostenitori di questa soluzione, dalla figura di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di controllo, di coordinamento e di influenza, legittimati dalla sua posizione *super partes*, che gli consentono altresì di operare un raccordo con gli altri poteri propriamente di garanzia (potere giudiziario e organo di giustizia costituzionale), nel rispetto dell'equilibrio costituzionale e dell'indipendenza reciproca dei poteri.

Naturalmente, anche la prospettiva del parlamentarismo razionalizzato, come dimostra l'esperienza comparata, può essere in grado di soddisfare l'esigenza di stabilità di governo e di coerenza degli indirizzi politici, ciò a condizione che, rispetto al modello del parlamentarismo puro, vengano introdotti degli efficaci fattori di razionalizzazione.

Si tratta della riserva alla sola Camera del compito di dare e revocare la fiducia al Governo, con il vincolo della mozione di sfiducia costruttiva approvata a maggioranza assoluta; del rafforzamento del vincolo fiduciario con il Parlamento, attribuendo esplicitamente al Governo idonei poteri nell'ambito del procedimento legislativo che gli garantiscano tempi certi per le deliberazioni parlamentari rilevanti ai fini dell'attuazione del programma; del rafforzamento della posizione di primazia rivestita dal Presidente del Consiglio nell'ambito del Governo; della disciplina dello scioglimento della Camera secondo linee di chiarezza e di responsabilità.

Ma il lavoro della Commissione non si è limitato a un approfondimento delle due principali forme di Governo presenti in Europa, sulle quali fin qui mi sono soffermato. Nello sforzo di esaltare gli elementi di analisi e proposte condivise, di giungere per quanto possibile a una sintesi, la Commissione ha approfondito anche una terza ipotesi – e non è l'ipotesi sulla quale tutti sono confluiti ma è una terza ipotesi –, volta a coniugare le istanze organizzative e di radicamento sociale della politica con le esigenze di efficacia e di stabilità, preservando al contempo il ruolo di garanzia e di arbitro del Presidente della Repubblica – magari eletto da un collegio allargato, più largo di quello attuale – e restituendo al Parlamento funzioni e responsabilità perdute.

Si tratta della proposta di forma di Governo parlamentare del Primo Ministro, diretta a fare emergere dalla consultazione elettorale, non solo una chiara maggioranza parlamentare, ma anche l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del *leader* nella scelta della maggioranza. Tale opzione si prefigge di coniugare i vantaggi del modello semipresidenziale con quelli propri di un regime di tipo parlamentare, attraverso un connubio tra meccanismi costituzionali e regole elettorali tale da favorire l'affermazione sul continente di quel modello Westminster che l'Italia vanamente insegue da vent'anni. Esso consentirebbe alla forma di Governo parlamentare di stabilizzarsi, al corpo elettorale di scegliere veramente, non solo chi li rappresenterà in Parlamento, ma anche chi eserciterà la funzione di Governo e a un

Governo così fortemente legittimato di guidare effettivamente i processi istituzionali e quindi di realizzare la sua funzione.

In questo modello a una legge elettorale da cui emerga la chiara indicazione del partito o della coalizione vincente e del *leader* che guiderà il Governo sono associati meccanismi incisivi di stabilizzazione e razionalizzazione del Governo parlamentare che riguardano sia la fase genetica del Governo, attraverso il rafforzamento del *premier* al momento della nomina dei Ministri e dell'ottenimento della fiducia parlamentare, sia l'attività del Governo durante il suo mandato, con il rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, ad esempio rispetto alla formazione dell'ordine del giorno, sia alla fase della crisi politica, con meccanismi di sfiducia costruttiva e di richiesta di ricorso anticipato alle urne che rappresentano i migliori antidoti contro le degenerazioni del parlamentarismo e contro l'instabilità. Così configurata, la forma di Governo parlamentare del Primo Ministro rappresenta una variante del modello semipresidenziale rispetto alla quale conserva la funzione di garanzia e di interpretazione delle emergenze propria del Presidente della Repubblica. L'analogia tra il semipresidenzialismo e la forma di Governo del Primo Ministro è confermata dal fatto che il sistema elettorale che meglio si adatterebbe a tale modello è quello che prevede, dopo lo svolgimento del primo turno, un ballottaggio fra i primi due partiti o coalizioni ciascuno dei quali indicherebbe il proprio candidato per la carica di Primo Ministro, il quale quindi otterrebbe dalla consultazione elettorale una legittimazione diretta.

Il sistema elettorale. Per quanto concerne la legge elettorale la Commissione ha affrontato il tema esclusivamente nella prospettiva della nuova forma di Governo e nella consapevolezza dello strettissimo rapporto di interazione che esiste tra forma di Governo e legge elettorale. L'intervento legislativo a Costituzione vigente indispensabile per assicurare al Paese l'agibilità democratica, cioè l'esistenza di una legge elettorale non soggetta a vizi di costituzionalità con la quale tenere le elezioni nel caso in cui ciò si renda necessario, non rientrava nei compiti della Commissione.

Sono ben cosciente del fatto che comunque è urgente un intervento di correzione della legge elettorale vigente per garantire la piena funzionalità istituzionale nel caso in cui la legislatura in corso dovesse interrompersi anticipatamente. Occorre, però, avere consapevolezza che tale intervento non potrà rappresentare una soluzione stabile ed efficace. Solo una riforma elettorale connessa a una più complessiva revisione del bicameralismo e della forma di Governo può, infatti, garantire quella stabilità e quell'efficacia istituzionale della quale il Paese ha bisogno.

Negli ultimi vent'anni tutto il peso della riforma del sistema politico-istituzionale nazionale è stato caricato di fatto sulla legge elettorale per le Camere. Si tratta di un peso che il sistema elettorale da solo non poteva e non può sostenere, a maggior ragione in presenza di una grave crisi del sistema politico e della sua forte frammentazione, con tre schieramenti e anche quattro di consistenza quasi equivalente. Se aggiungiamo l'anomalia di un bicameralismo paritario con due Camere che, oltretutto, presentano un elettorato attivo e passivo differenziato, si può ben comprendere come, a Costituzione vigente, sia illusorio affidare alla sola legge elettorale il compito di assicurare la governabilità ed evitare il rischio che il ricorso a Governi di larghe intese sia un'opzione stabile e in qualche modo obbligata. Questo

rischio – è bene che tutti l'abbiano presente – può essere scongiurato solo attraverso una revisione costituzionale che riformi a un tempo la forma di Governo e il bicameralismo.

La scelta del sistema elettorale è strettamente connessa a quella della forma di Governo. Così, mentre nella prospettiva semipresidenzialista il sistema elettorale più idoneo è certamente il doppio turno di collegio con una soglia severa per accedere al secondo turno, la forma parlamentare razionalizzata è compatibile con diversi sistemi, dal modello tedesco a quello spagnolo, a quelli basati sul collegio uninominale maggioritario. Strettamente coerente con la terza ipotesi di forma di Governo, quella che abbiamo chiamato parlamentare del Primo Ministro, è stato ritenuto un sistema elettorale di carattere proporzionale con clausola di sbarramento molto selettiva e con un premio di maggioranza attribuito al primo partito o coalizione a condizione che abbia superato una soglia del 40 o del 50 per cento dei seggi e, in caso contrario, con il ricorso al ballottaggio tra i primi due partiti o coalizioni per l'attribuzione di un premio di maggioranza. Si tratta di un sistema attraverso il quale gli elettori scelgono direttamente e contestualmente la maggioranza e il relativo candidato alla carica di Primo Ministro. In ogni caso, tale opzione presupporrebbe il superamento del bicameralismo paritario e la forte razionalizzazione della forma di Governo parlamentare.

In via generale, la Commissione ha convenuto sulla necessità di superare il sistema di cooptazione previsto dalla legge elettorale vigente e di restituire ai cittadini la possibilità di scegliere i propri rappresentanti. Al riguardo, sono state esaminate diverse possibilità: il collegio uninominale, il collegio plurinominale nel quale sia eletto un numero molto contenuto di parlamentari che consentono di conoscere preventivamente le qualità e le caratteristiche dei candidati, oppure il voto di preferenza, inclusa evidentemente la preferenza di genere, in circoscrizioni più o meno ampie.

La Commissione ha inoltre ritenuto che la scelta della legge elettorale debba essere sottratta alla discrezionalità delle maggioranze occasionali fissando alcuni principi in Costituzione ovvero prevedendo che essa sia eventualmente approvata con legge organica.

La Commissione ha espresso, altresì, un'unanime valutazione negativa sul funzionamento del voto degli italiani all'estero proponendo la soppressione della circoscrizione Estero, ma garantendo comunque l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero mediante strumenti idonei ad assicurare la libertà e la segretezza del voto ed eventualmente prevedendo, qualora il Senato fosse eletto direttamente, una rappresentanza al suo interno delle comunità degli italiani residenti all'estero.

In conclusione e da ultimo, vorrei segnalare che a breve il lavoro del Parlamento in tema di riforme istituzionali potrà giovare, oltre che delle indicazioni della Commissione degli esperti qui illustrate, delle risultanze della consultazione pubblica in tema di riforme lanciata l'8 luglio e conclusasi lo scorso 8 ottobre.

Essa ha fatto registrare una partecipazione elevatissima che ne fa la consultazione pubblica di maggiore successo tra quelle che finora si sono svolte in Italia e in Europa. Non appena sarà concluso il lavoro di verifica ed elaborazione statistica, i risultati confluiranno in un rapporto che sarà pubblicato *on line*, consegnato al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere.

In conclusione non posso che ribadire ancora una volta come solo con un'adeguata revisione della seconda parte della nostra Costituzione, solo attraverso questa strada sia possibile recuperare le condizioni necessarie a restituire credibilità e autorevolezza al corpo politico, inaugurando così una nuova stagione nella quale la maggiore stabilità ed efficienza complessiva dell'assetto dei pubblici poteri potrà consentire di affrontare con successo le sfide che abbiamo di fronte, di agganciare in modo duraturo i segnali di ripresa dell'economia che, assai flebili, si prospettano all'orizzonte.

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