Il documento integrale di Astrid sulle riforme costituzionali ed elettorale

Le riforme istituzionali ed elettorali possibili prima delle elezioni del 2013

Roma, Marzo 2012

Le seguenti proposte sono state elaborate, su iniziativa dei deputati Enrico La Loggia (Pdl) e Linda Lanzillotta (Api/Terzo Polo) e del senatore Walter Vitali (Pd) da un gruppo di parlamentari composto anche da: sen. Marilena Adamo (Pd), on Marco Causi (Pd), on. Renato Cambursano (Misto), sen. Stefano Ceccanti (Pd), sen Antonio D’Alì (Pdl), sen. Enrico Morando (Pd), sen. Andrea Pastore (PdL), sen. Tiziano Treu (Pd), on. Salvatore Vassallo (Pd). Le proposte sono state predisposte in collaborazione con gli esperti della Fondazione Astrid, tra i quali Franco Bassanini, Vincenzo Cerulli Irelli, Gian Candido De Martin, Giorgio Macciotta, Alessandro Pajno, Franco Pizzetti, Jacopo Sce, Luciano Vandelli, Massimo Villone.

Mentre il Governo Monti in collaborazione con la maggioranza parlamentare che lo sostiene opera per la messa in sicurezza dei conti pubblici, per la coesione e l’equità sociale e per il rilancio della crescita e della competitività del paese, noi pensiamo che quest’ultimo scorcio di legislatura debba essere impiegato anche in un altro compito essenziale: varare un ristretto ma incisivo pacchetto di misure di riforma costituzionale ed elettorale, scegliendo quelle che possono avere nell’immediato maggiore impatto e che presentano, nel contempo, ostacoli politici non insormontabili.

Si tratta di misure essenziali per dare strumenti efficaci di azione a chi dovrà, nella prossima legislatura, proseguire e completare il lavoro ora iniziato. Proporle e vararle è compito delle forze politiche più che del Governo, le quali anche su questo terreno possono e debbono riconquistare legittimazione e consenso.

Riteniamo molto positivo che questo percorso sia stato avviato. L’accordo di principio tra i tre maggiori partiti che sostengono l’attuale governo è un atto significativo e apprezzabile. Crediamo tuttavia che debba essere ora seguito da scelte veramente incisive, che portino a superare il bicameralismo perfetto e a conservare il bipolarismo in una nuova chiave, più favorevole alla formazione di governi politicamente coesi.

1. Forma di governo: rapporti Governo-Parlamento

Per rafforzare la stabilità e la coesione dei governi e riequilibrare il rapporto tra Parlamento e Governo proponiamo:

· che il potere di dare e revocare la fiducia spetti alla sola Camera dei Deputati ;

· che
dopo le elezioni, il candidato alla Presidenza del Consiglio, individuato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali, si presenti alla sola Camera dei Deputati , per ottenerne la fiducia; la nomina vera e propria e il successivo giuramento avverranno una volta ottenuta la fiducia della Camera;

· che
al Presidente del Consiglio che abbia avuto e conservi la fiducia della Camera, spetti il potere di proporre al Capo dello Stato non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri;

· che
il Presidente del Consiglio possa essere sfiduciato solo con l’approvazione a maggioranza assoluta, da parte della Camera, di una mozione di sfiducia costruttiva, comprendente l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio;

· che
il Presidente del Consiglio in carica abbia il potere di richiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati e che la Camera sia sciolta se nei venti giorni successivi non approva una mozione di sfiducia costruttiva;

· che si proceda allo scioglimento anticipato anche quando la Camera abbia respinto un provvedimento sul quale sia stata posta la questione di fiducia, se entro i successivi venti giorni non sia stata approvata una mozione di sfiducia costruttiva;

· che
il il Governo disponga di una corsia preferenziale per l’approvazione dei provvedimenti che ritiene essenziali per l’attuazione del suo programma. Essi dovrebbero, a richiesta del Governo, essere votati entro venti giorni dalla richiesta, nel testo scelto dal Governo, articolo per articolo e con votazione finale;

· che siano costituzionalizzati i limiti alla decretazione d'urgenza contenuti nella legge 400/1988.

2. Ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni

E’
opinione quasi unanime che il punto più critico del nuovo titolo V della Costituzione approvato nel 2001 sia costituito dalla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (Art. 117), e in ispecie dalla enumerazione delle materie di competenza concorrente fra legislatore statale e regionale.

Proponiamo dunque che nella modifica costituzionale in corso di discussione vi siano anche limitate modifiche all’articolo 117 della Costituzione. Esse dovranno prevedere quanto meno:

· che
l’elenco delle materie a competenza concorrente sia radicalmente sfoltito, assegnando alla competenza esclusiva dello Stato “le grandi

reti di trasporto e navigazione, i porti e aeroporti civili di interesse nazionale, la produzione e il trasporto di energia di interesse nazionale, l’ ordinamento della comunicazione e le reti di telecomunicazione di interesse nazionale” e attribuendo conseguentemente alla potestà legislativa regionale le infrastrutture e le reti di interesse regionale e locale e i porti turistici;

· che, nella stessa logica, siano riportate alla competenza esclusiva del legislatore statale l’ “ordinamento delle professioni” e la “sicurezza sul lavoro” ;

· che nell'art. 117 sia inserita la clausola di supremazia presente in varia forma in tutti gli ordinamenti costituzionali federali, per esempio prevedendo, come disposizione di chiusura dell’art. 117, che in ogni caso “il legislatore statale, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, può adottare i provvedimenti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica” (formulazione che riecheggia quella contenuta nella Grundgesetz tedesca).

3. Riforma del bicameralismo

Proponiamo che si passi dall’attuale bicameralismo paritario ad un bicameralismo chiaramente differenziato.

La Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto, avrà l'esclusiva del rapporto fiduciario (dare e negare la fiducia al Governo) e avrà l’ultima parola sulla grande maggioranza delle leggi.

Salve le eccezioni più avanti indicate, le leggi saranno discusse e approvate dalla Camera. Il Senato potrà, entro un termine predeterminato e breve, decidere di esaminare le leggi approvate dalla Camera e proporre a questa emendamenti. Spetterà alla Camera valutare gli emendamenti proposti dal Senato, approvarli o respingerli.

In alcune materie, molto rilevanti per il sistema delle autonomie territoriali, la Camera (pur avendo l’ultima parola) potrà respingere gli emendamenti del Senato solo a maggioranza assoluta, a condizione che anche il Senato abbia approvato gli emendamenti in questione con la maggioranza assoluta. Si tratta delle leggi che stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente ex 117.3, delle leggi di conferimento di funzioni agli enti locali ex art. 118.2, delle leggi sul coordinamento tra Stato e regioni ex 118.3, delle leggi sui livelli essenziali delle prestazioni ex 117.3, delle leggi adottate in forza della sulla clausola di supremazia da introdurre nell'art. 117 (vedi sopra, par. 2).

Il bicameralismo resterà paritario (uguali poteri delle due Camere nella approvazione delle leggi) solo per: le leggi di revisione della costituzione e le altre leggi costituzionali; le leggi elettorali; le leggi in materia di organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane; la legge su Roma

capitale; le leggi sul regionalismo differenziato ex art. 116.3; le norme di procedura per partecipazione delle Province di Trento e Bolzano a normative comunitarie (ex 117.5);; le leggi sui principi per le leggi elettorali regionali ex 122.1.

Il Senato federale sarà, con le predette funzioni, la Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali. Questo obiettivo può essere conseguito in due modi:

· prevedendo che il Senato sia eletto in secondo grado dai Consigli Regionali e dai Consigli regionali delle Autonomie Locali;

· oppure, in alternativa, eleggendo direttamente i senatori con una elezione contestuale a quella di ciascun Consiglio regionale, e unificando l’elettorato attivo a 18 anni.

Delle due soluzioni si tratta di scegliere quella sulla quale ci sia la maggior convergenza parlamentare, evitando di rinviare ancora una volta un problema che è stato ormai discusso ampiamente e che deve trovare finalmente soluzione se si vuole ridare autorevolezza e credibilità al Parlamento.

Potrebbe essere inoltre unificata l’amministrazione del Parlamento, con una riduzione effettiva dei costi economici e decisionali, pur garantendo staff più solidi e qualificati a servizio dell’attività legislativa.

4. Riduzione del numero dei parlamentari

La legislatura non deve chiudersi senza avere approvato la tante volte promessa riduzione del numero dei parlamentari. Una riduzione del 20% è il minimo accettabile. Una riduzione a 450 del numero dei deputati e a non più di 225 del numero dei senatori sarebbe – a nostro avviso – largamente giustificata dalla notevole riduzione del “carico di lavoro” del Parlamento nazionale a seguito del progressivo trasferimento di funzioni regolative verso i consigli regionali, le istituzioni europee, il Governo, le autorità indipendenti.

Proponiamo anche di sopprimere le circoscrizioni estere, studiando caso mai, per gli italiani all’estero, forme di voto per corrispondenza che non mettano a rischio i principi della personalità del voto.

5. Riforma elettorale

La riforma del sistema elettorale deve a nostro avviso, innanzitutto, consentire agli elettori di giudicare la qualità dei singoli candidati al Parlamento, superando le lunghe liste bloccate della legge attualmente in vigore. Deve frenare la frammentazione politica, garantendo un pluripartitismo moderato e preservare la dinamica bipolare e l’alternanza, senza tuttavia imporre la formazione di coalizioni pre-elettorali artificiose, prive di coesione programmatica. Deve dunque contenere elementi maggioritari tali da promuovere le aggregazioni e da sollecitare una trasparente competizione tra grandi partiti

reciprocamente alternativi.

Riguardo
alla modalità di presentazione delle candidature e quindi alla scelta
dei singoli parlamentari da parte dei cittadini, è giustamente condivisa
l’idea che convenga seguire il modello tedesco. Ciò significa prevedere
che metà dei seggi sia
attribuita nell’ambito di collegi uninominali al candidato che, in
ciascun collegio, avrà preso più voti, e che l’altra metà sia
distribuita in modo da realizzare una compensazione proporzionale,
sottraendo quindi dal totale dei seggi spettanti a ciascun partito su
base proporzionale quelli già conquistati
nei collegi uninominali. Gli elettori darebbero un solo voto valido per
i candidati di collegio e per le liste circoscrizionali di uno stesso
partito. Le liste circoscrizionali dovrebbero essere davvero “corte”, in
modo da garantire una perfetta riconoscibilità dei candidati proposti
dai partiti per l’elezione. Si potrebbe stabilire che non siano formate
da più di tre o quattro candidati, prevedendo che laddove un partito
abbia diritto a più seggi e non ne abbia conquistati abbastanza nei
collegi uninominali della stessa circoscrizione, vengano ripescati i
suoi migliori perdenti negli stessi collegi. Sarebbe così assai facile
svolgere elezioni primarie per la scelta dei candidati, come minimo nei
collegi uninominali. Verrebbe ristabilita una relazione più immediata e
diretta tra elettori e singoli candidati, di collegio e di
circoscrizione, senza tornare alle preferenze.

Riguardo
alla modalità di ripartizione dei seggi tra i partiti, per le ragioni
indicate in premessa, il sistema elettorale non dovrebbe a nostro parere
produrre un puro rispecchiamento proporzionale. Deve anche essere il
più possibile semplice. Non riteniamo dunque adeguate soluzioni che
tendono a generare una distribuzione perfettamente proporzionale dei
seggi le quali verrebbero poi articificialmente “corrette” con soglie,
premi e ripartizioni selettive di quote riservate di seggi. Soluzioni di
questo tipo, oltre ad essere inutilmente complicate, rischiano di
essere inefficaci, di produrre sperequazioni non giustificabili ed
effetti paradossali non previsti.

A
nostro avviso la soluzione preferibile consiste nel ripartire i seggi
circoscrizione per circoscrizione, senza recupero dei resti, come nella
legge elettorale adottata per la Camera bassa in Spagna. La soglia
contro la frammentazione e il premio per i partiti più grandi sarebbero
prodotti in maniera implicita e graduale da un unico parametro: il
numero dei seggi assegnati in ciascuna circoscrizione. Se le
circoscrizioni non sono troppo grandi né troppo piccole (prevedendo in
media l’assegnazione di 14 seggi, sette dei quali in collegi
uninominali), questo sistema crea una “barriera naturale” alla
frammentazione perché, per conquistare uno dei circa 14 seggi in palio,
bisognerà avere intorno al 5% dei voti. I partiti che ottengano più o
meno il 10% dei voti avranno grosso modo, nell’aggregato nazionale, il
10% dei seggi; quelli più piccoli saranno un po’ sottorappresentati
(salvo i partiti con forte insediamento in specifiche regioni), quelli
più grandi moderatamente sovrarappresentati . Un partito che dovesse
scendere, al livello nazionale, fino a circa il 3% dei voti, potrebbe
ancora ottenere seggi in qualche circoscrizione e vedersi quindi
riconosciuto, senza stabilire ulteriori soglie o quote riservate, un
diritto di tribuna.

Premiando
le integrazioni, il sistema che proponiamo (tedesco con correzione

spagnola) stimolerebbe il riassetto del sistema politico intorno a 5-6 partiti e manterrebbe viva la dinamica bipolare attraverso la competizione, decisiva, tra i due partiti più grandi.