



ACLI provinciali di Bergamo

VADEMECUM PER IL REFERENDUM COSTITUZIONALE



Indice

Perché è importante andare a votare	pag.3
Premessa	pag.5
In quale contesto storico nasce la nascita costituzione?	pag.5
Cosa tratto questo referendum?	pag.5
Cosa prevede questa nuova riforma della costituzione?	pag.6
Le ragioni del NO	pag.9
Le ragioni del SI	pag.23
Gli autori del NO	pag.33
Gli autori del SI	pag.33

PERCHÉ È IMPORTANTE ANDARE A VOTARE

- **Dalla Costituzione italiana:**

Art. 48

Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. **Il suo esercizio è dovere civico.**

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tal fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

Art.75

È indetto referendum popolare per deliberare la abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al referendum tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del referendum.

- **Roberto Benigni sull'importanza del voto. Discorso tratto dallo spettacolo "La più bella del mondo". Spettacolo dedicato alla Costituzione italiana, andato in onda su RAI 1 il 17 dicembre 2012: <https://www.youtube.com/watch?v=BI63Xbl5V>**

“Io sono davvero emozionati di presentarveli. Prima di leggerveli questi 12 principi fondamentali, vi dico due cose: due nemici che ha la Costituzione, che sentiremo che cos'è. I due nemici sono: **l'indifferenza alla politica, cioè il disinteresse della politica.** Ora voi mi direte: “Benigni, con questi tempi che corrono ci vieni a dire di rispettare la politica?”, no. Infatti, io non vi dico di rispettare la politica, **io vi dico di amarla. Di amare la politica. E' la cosa più alta, la cosa più alta del pensiero**

umano per costruire la nostra vita insieme, per organizzare la pace, la serenità e il lavoro. C'è solo la politica, non è che c'è un'altra scienza, e chi se ne occupa lo sa. Quindi vi dico di amare la politica. Non avere interesse per la politica è come non avere interesse per la vita. Dice: "Non mi interessa niente", come non ti interessa la politica? Non ti interessa non solo della tua vita ma della vita di tuo figlio, se andrà a scuola, se avrà un buon insegnamento, se s'ammala sarà curato, se si sposterà, se troverà un lavoro! "No, non mi interessa fate voi" ... fate voi?? La vita di tuo figlio, della tua ..questa è la politica! Organizzare la nostra vita, la costruzione della nostra vita. Coloro che hanno scritto queste cose che sentiremo erano politici. Uomini di politica, che si occupavano di politica dalla mattina alla sera e hanno scritto una cosa immensa, grandiosa, che si salva. Queste sono le cose straordinarie. Per questo bisogna interessarsene, mica tanto dalla mattina alla sera, ma è la nostra vita. **Disprezzare la politica è come disprezzare sé stessi**. E non bisogna confondere l'istituzione con chi la rappresenta in quel momento. Ci sono dei politici tremendi ma se un padre, diciamo, schiaffeggia un figlio dalla mattina alla sera non è la paternità orribile, la paternità è meravigliosa, è quel padre che è orribile! Quel padre. **E ci sono dei politici che non amiamo ma non sono tutti uguali**. Anche quelli sono frasi tremende: quando si dice che i politici sono tutti uguali facciamo un grandissimo favore ai cattivi, ai disonesti e agli stupidi perché è come se non li avessimo riconosciuti, loro ne godono! "Ah! Non ci ha visti nessuno! Vieni pure te, qui non si accorge di niente nessuno, siamo tutti uguali". Terribile. Alimentiamo questo.

Il secondo nemico della Costituzione e del nostro vivere insieme ordinatamente e serenamente è il voto: votare, **votare è l'unico strumento che abbiamo**. Ma per arrivare al voto ci sono volute migliaia di persone morte per non dire milioni, per darci a noi la possibilità di esprimere, di esprimere ciò che noi desideriamo. C'è sempre la differenza, anche tra due terribili ce n'è sempre uno meno peggio. **Guardate che ognuno di noi ha più potere di quello che pensa sul mondo. Ognuno di noi porta il suo contributo invisibile ma concreto verso il bene o il male, verso il giusto o l'ingiusto. Piccolissimo ma c'è! La cosa più terribile è chiamarsi fuori, non votare.**

Voi mi direte: "Benigni, io faccio quello che mi pare" Giusto! La Costituzione è stata scritta proprio per la libertà **ma c'è un articolo sul voto**. E' come se loro dicessero: "Tu, **ti diamo tutte le possibilità ma non ti tirare fuori, anche se sbagli e voti una cosa sbagliata mi dai a me la possibilità di combatterti. Di dire "guarda non sono d'accordo" e organizziamo la nostra vita!**". Ma se ti tiri fuori è terribile. E' come Ponzio Pilato. Vai in mano alla folla e la folla sceglie sempre Barabba. Sempre! Si dà proprio il potere agli altri. Sempre barabba! Non bisogna farlo!"

Servizio Civile 2015/2016

Federico Ranzanici, Maria Spiezia

PREMESSA

In occasione del referendum costituzionale a cui gli italiani saranno chiamati a votare nel mese di ottobre, le ACLI hanno deciso di strutturare un breve vademecum che permetta a chiunque di andare al voto nella maniera più formata e informata possibile.

Per fare questo abbiamo deciso di spiegare brevemente cosa è la costituzione, come è nata, cosa tratta il referendum, le ragioni del NO e quelle del SI.

Proprio su quest'ultimo punto, per essere imparziali ma soprattutto ben informati, abbiamo deciso di riportare qui di seguito articoli e saggi di alcuni tra giuristi e costituzionalisti che hanno lavorato alla questione e che hanno espresso le loro motivazioni del perché sia opportuno votare per il SI o per il NO.

IN QUALE CONTESTO STORICO NASCE LA NOSTRA COSTITUZIONE?

La nostra Costituzione è nata subito dopo la seconda guerra mondiale.

L'Italia usciva sconfitta dalla guerra e aveva bisogno di riorganizzare il proprio ordinamento dopo 20 anni di dittatura fascista.

L'Italia era allora una monarchia con un sovrano ed un parlamento. L'ordine e la forma del nostro stato era regolata dallo statuto Albertino, concesso dal Re Carlo Alberto di Savoia al regno di Sardegna nel 1848, prima dell'unificazione dell'Italia.

Tale statuto rimase in vigore fino al 2 giugno 1946 giorno in cui si svolse il referendum per scegliere quale forma di governo dare al paese: Monarchia o Repubblica. Fu scelta la Repubblica.

In occasione del referendum i cittadini elessero, inoltre, l'Assemblea Costituente con il compito di scrivere la nuova Costituzione, riconoscendo dunque la necessità di un completo rinnovamento del paese dopo una pagina tanto buia della nostra storia quale il ventennio fascista.

La Costituzione Italiana fu approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre del 1947.

Fu promulgata dal capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947.

Fu pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana numero 298, edizione straordinaria, dicembre 1947.

Entrò in vigore il 1° Gennaio 1948.

COSA TRATTA QUESTO REFERENDUM?

Il prossimo ottobre si terrà un referendum costituzionale, ossia che riguarda la modifica della Costituzione. In questa occasione gli italiani con almeno 18 anni d'età dovranno decidere se approvare o respingere la proposta di riforma della Costituzione presentata dall'attuale Governo, che porta il nome dell'attuale primo ministro, Matteo Renzi, e della ministra alle Riforme Costituzionali e ai Rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi.

L'articolo 138 della nostra Costituzione prevede la possibilità di apportare modifiche alla Costituzione stessa. Le leggi di revisione della Costituzione, infatti, devono essere votate da entrambe le Camere con due votazioni ciascuna. La seconda votazione in tutte e due le camere

deve ottenere la maggioranza assoluta, ossia la metà esatta più uno dei componenti di entrambe le camere. Gli italiani sono stati chiamati a dire sì o no alla proposta di legge Costituzionale Renzi-Boschi perché durante la seconda votazione alla Camera dei Deputati il disegno di legge non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. La decisione della sua entrata in vigore spetterà, dunque, ai noi Cittadini.

Il referendum costituzionale 2016 è molto importante perché si deciderà se cambiare oppure no alcuni punti cardine del testo della Costituzione così come lo conosciamo. Quindi è bene arrivare preparati, consapevoli riguardo al ddl Renzi-Boschi, consci delle posizioni favorevoli e contrarie e consci soprattutto che la scelta che ci viene richiesta come Cittadini non è affatto semplice ed è al contempo fondamentale.

Il testo della riforma Renzi-Boschi introduce diverse novità, tra cui l'abolizione del bicameralismo paritario (ossia Camera e Senato aventi le stesse funzioni), la riduzione del numero dei senatori e il cambiamento della loro natura, composizione e modalità di elezione, la modifica del quorum per l'elezione del presidente della Repubblica e l'aumento del numero delle firme necessarie per proporre un referendum, come anche il quorum che deve raggiungere per essere valido e, infine l'aumento del numero di firme necessario ai cittadini per proporre una legge al parlamento.

Per questo tipo di referendum, chiamato anche referendum confermativo o sospensivo, non è necessario il raggiungimento del quorum. Diversamente dal referendum abrogativo - come quello di aprile sulle trivellazioni, per intenderci - non servirà il 50% dei voti più uno e, a prescindere dal numero di partecipanti, vincerà l'opzione (Sì o No) che ha ottenuto la maggioranza dei voti.

COSA PREVEDE QUESTA NUOVA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE?

Il referendum riguarda principalmente 9 punti chiave:

1) La fine del bicameralismo perfetto

La Camera dei deputati diventerà l'assemblea legislativa principale e che avrà sempre l'ultima parola nella approvazione delle leggi. Essa, inoltre, manterrà da sola il potere di votare la fiducia al governo.

2) Un nuovo Senato

Il numero dei senatori verrà ridotto da 315 a 100 di cui 5 saranno scelti dal Presidente della Repubblica. I 5 senatori scelti dal Presidente non saranno più senatori a vita ma la loro carica durerà 7 anni come il mandato del Capo dello Stato. Gli altri senatori invece non saranno eletti da noi cittadini ma saranno eletti dal Consiglio di ogni Regione una volta entrato in carica. I vari Consigli Regionali dunque eleggeranno al loro interno almeno un consigliere regionale e almeno un sindaco della regione, che diventeranno dunque senatori. Il numero di Senatori eleggibili verrà stabilito in un momento successivo sulla base del numero degli abitanti residenti di ogni regione. Il

disegno di legge stabilisce però un numero minimo pari a due (un sindaco e un consigliere regionale) per poter comunque garantire la rappresentatività della Regione stessa.

Non avendo tutte le Regioni gli stessi tempi di rinnovo del Consiglio Regionale conseguentemente i senatori non saranno eletti tutti nello stesso momento ma a scaglioni secondo l'anno di votazione per il rinnovo del Consiglio.

Inoltre i senatori non riceveranno alcuna indennità aggiuntiva ma godranno dell'immunità parlamentare e dei rimborsi spese come già previsto dal regolamento del Senato. Tale scelta è stata fatta poiché i sindaci e i consiglieri regionali eletti senatori non perderanno la carica principale per la quale sono stati eletti. Continueranno, dunque, ad esercitare la loro carica di sindaco e di consigliere regionale e al contempo svolgeranno la loro funzione all'interno del Senato della Repubblica.

I senatori a vita già nominati rimarranno. Gli ex presidenti della Repubblica, invece, non verranno conteggiati nel numero dei senatori scelti dal Colle, continueranno a sedere in Senato. La normativa, tuttavia, non specifica se parteciperanno alle votazioni come attualmente previsto.

3) Una nuova funzione legislativa per il Senato

I senatori una avranno competenza legislativa diversa e diversificata. Diversa dalle competenze che oggi i Senatori sono chiamati a svolgere e diversificata poiché la funzione legislativa del Senato saranno suddivise e strutturate in più modi.

Possiamo suddividere la competenza legislativa del Senato in due grandi rami.

- a) Competenza congiunta, ossia leggi bicamerali fatte da Camera e Senato
- b) Competenza residuale, ossia leggi monocamerali, varate solo dalla Camera sulle quali il Senato può intervenire previa certe condizioni.

- a) Competenza congiunta, ossia leggi bicamerali fatte da Camera e Senato

La funzione legislativa sarà esercitata collettivamente dalle due Camere in materia di:

Riforme costituzionali e altre leggi costituzionali

Referendum

Tutela delle minoranze linguistiche

Trattati dell'UE

Ordinamento, funzioni e legislazione elettorale di comuni e città metropolitane

Sistema elettorale degli organi delle regioni

Sistema elettorale del Senato

Attribuzione alle regioni di maggiore autonomia rispetto a quella già prevista

L'esame delle leggi in tali materie inizierà sempre alla Camera per poi passare al Senato. Per le leggi bicamerali non sono previste tempistiche.

- b) Competenza residuale, ossia leggi monocamerali, varate solo dalla Camera sulle quali il Senato può intervenire previa certe condizioni.

Tutte le altre materie, al di fuori di quelle sopra elencate sono di competenza monocamerale, ossia di competenza della sola Camera. Per tali leggi, dopo l'approvazione della Camera, il testo viene trasmesso, entro 40 giorni, al Senato il quale può formulare proposte di modifica, emendamenti entro 30 giorni dalla data della trasmissione. La Camera potrà scegliere se accettare o meno tali modifiche tramite una votazione a maggioranza semplice.

Il Senato può anche chiedere l'esame completo del disegno di legge previa una votazione interna a maggioranza assoluta. Tale votazione deve essere fatta entro 10 giorni dalla trasmissione da parte della Camera. Anche in questo caso, l'ultima parola spetterà alla Camera.

4) Elezione del Presidente della Repubblica

Il capo dello Stato sarà eletto dai 630 deputati della Camera e dai 100 senatori, senza la presenza dei delegati Regionali, data la nuova composizione del Senato. Per i primi tre scrutini occorreranno i due terzi dei componenti del Parlamento in seduta congiunta. Dal quarto scrutinio si scenderà ai tre quinti dell'Assemblea, mentre dal settimo scrutinio sarà sufficiente la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

5) Referendum e leggi di iniziativa popolare

Per proporre un referendum abrogativo serviranno 800 mila firme, contro le 500 mila attuali. Verrà inoltre modificato il quorum necessario per la validità del referendum: sarà fissato alla maggioranza dei votanti alle elezioni politiche precedenti.

Per quanto riguarda invece i progetti di legge di iniziativa popolare il numero di firme necessarie è triplicato, da 50 mila a 150 mila.

6) Le nomine dei giudici della Consulta

I 5 giudici della Consulta non saranno più eletti dal Parlamento riunito in seduta comune ma verranno scelti separatamente dalle due Camere. Al Senato ne spetteranno due e alla Camera tre. Per la loro elezione è richiesta la maggioranza dei due terzi dei componenti per i primi due scrutini, mentre dagli scrutini successivi è sufficiente la maggioranza dei tre quinti.

7) L'abolizione di Cnel e Province

La riforma costituzionale prevede l'abrogazione totale dell'articolo 99 della Costituzione riguardante il Cnel, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge verrà nominato un commissario straordinario a cui sarà affidata la liquidazione e la ricollocazione del personale presso la Corte dei Conti. Dal testo della Costituzione viene eliminato anche il riferimento alle Province ma sono previste delle premialità per le Regioni "virtuose", quelle cioè con i conti in regola.

8) La legge elettorale: ricorso preventivo alla Corte costituzionale

Prima della loro promulgazione le leggi che disciplinano l'elezione dei parlamentari potranno essere sottoposte al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte.

Il ricorso motivato dovrà essere presentato da almeno un quarto dei componenti della Camera o almeno un terzo dei componenti del Senato entro 10 giorni all'approvazione della norma. La Consulta si pronuncerà entro 30 giorni e, in caso di dichiarazione di illegittimità, la legge non sarà promulgata.

LE RAGIONI DEL NO

- **Speciale Referendum costituzionale - Giovanni Maria Flick: "Perché voterò no" –**

FONTE: <http://www.rainews.it/dl/rainews/media/Speciale-Referendum-costituzionale-Giovanni-Maria-Flick-Perche-votero-no-ed1f3e16-09f8-4723-982d-ba4871771b87.html>

Cosa non vi piace di questa riforma?

Ma guardi, direi due cose di contenuto e una cosa di metodo, almeno per quanto mi riguarda.

La cosa di metodo è il modo con cui si è arrivati alla riforma, cioè una ricerca di maggioranza molto variata, molto oscillante e non un discorso come quello che a me sembra dovrebbe essere necessario per cambiare una costituzione cioè una manifestazione un po' più ampia, per non dire corale, legata appunto ai tempi e alle maggioranze che la Costituzione prevede per essere cambiata.

Quanto ai contenuti, vedo una certa contraddizione tra l'aver varato un Senato delle Regioni che poi ha dei problemi, che può creare dei problemi di funzionamento da un lato, quindi la tendenza a valorizzare la dimensione autonomie locali, e un forte accentramento nelle competenze legislative da parte dello stato con una netta inversione di tendenza rispetto agli errori che erano stati fatti nel 2001.

Il fronte del SI vi accusa di essere conservatori.

Io ho sempre scritto, detto e pensato che la Costituzione non è una mummia. Non è blindata, va cambiata ma va cambiata con certe cautele, con una certa lentezza e con una certa riflessione proprio per trovare il massimo di accordo. Non mi sembra che sia capitato o che sia capitato fino in fondo pur essendoci nelle modifiche qualcosa di positivo e pur essendo una modifica necessaria rispetto al quadro del 1948.

In alcuni momenti del dibattito politico che si è svolto nelle aule parlamentari si è pensato che il superamento del bicameralismo perfetto dovesse passare per il monocameralismo ...

Monocameralismo! Personalmente l'avrei preferito come soluzione, l'avrei preferita .. nel senso che una Camera, un Senato che rappresenti le istituzioni territoriali può essere necessaria e può essere molto opportuna ed è una esperienza che in molti paesi c'è ma il Senato attuale non mi sembra che sia in grado e abbia i poteri di rappresentare effettivamente le istituzioni territoriali. Non si sa chi e che cosa rappresenta esattamente anche in relazione al modo con cui vengono

designati o eletti i senatori. Un monocameralismo avrebbe reso evidente una maggiore necessità di *check and balance*, sistemi di equilibrio, che così si sono potuti evitare dicendo “Tanto abbiamo le due camere” non è vero più due camere come prima.

Entriamo nel merito della riforma: maggiori alla maggioranza ed il rischio che il bilanciamento di poteri possa venir meno.

A me sembra proprio di no e non mi piace l'idea di andare al referendum brandendo la spada per combattere contro il rischio di una svolta autoritaria e che non mi pare vi sia. Vi è il rischio di varare una riforma che potrebbe non funzionare e potrebbe crearci problemi, diversi ma grossomodo uguali a quelli del passato. Mi riferisco, a titolo di esempio, al fatto che l'articolo 70 della attuale della Costituzione, quello che prevede il procedimento legislativo, è fatto di tre righe, il testo riformato è fatto di due colonne. Un po' più lungo. E' chiaro che occorre cambiare ma mi domando se questa sia veramente una strada di semplificazione anche perché l'attuale procedimento per emanare le leggi si suddivide in sette, otto o nove rinvii: in alcuni casi è solo la camera, in altri casi sono la camera e il senato, in alcuni altri casi il senato consiglia la camera e non accoglie... e si potrebbe continuare con le variazioni. Tutto questo vuol dire conflitti di attribuzione e vuol dire creare problemi forse più complicati di quanto poteva pensarsi.

E' la riforma della costituzione che vi preoccupa o è il combinato disposto con la riforma elettorale, l'*Italicum* per intenderci?

Il combinato disposto è una conseguenza del fatto che la riforma sbilancia in qualche modo i due rami con una camera che rimane di 600 persone, 600 componenti, ed un senato di 100 con competenze e poteri molto più ridotte e anche un po' confusi, da un lato e dall'altro una riforma elettorale che spinge molto sul sistema maggioritario che potrebbe creare dei problemi. L'altro problema che c'è è il rapporto tra Stato e Regioni. La riforma del 2001 è stata una cosa molto infelice ha creato una serie di problemi nel rapporto tra Stato e Regioni, nei poteri legislativi delle regioni e ha impegnato la Corte Costituzionale fino allo spasimo a regolare una materia che era stata mal formulata. In questo contesto la riforma ha cambiato completamente pagina ha fatto la tendenza opposta e questo mi preoccupa perché i problemi sono rimasti e il rapporto tra Stato e Regioni nonostante lo si volesse chiarire in modo definitivo mi sembra tutt'altro che chiarito, tanto è vero che nell'ambito della nuova disciplina vi sono una serie di clausole con cui lo stato può intervenire in materie di competenza regionale che continueranno a mio avviso a produrre legna per i conflitti di attribuzione.

Ad ottobre gli italiani saranno chiamati ad esprimersi sul referendum. Matteo Renzi ha detto “Se vince il no io abbandonerò la politica”. Lei pensa che questa personalizzazione del confronto sia opportuna in questo momento politico?

La Costituzione richiede il referendum cosiddetto confermativo per completare il processo di riforma costituzionale. Una scelta e una decisione di questo tipo a mio avviso non ha nulla a che vedere con le valutazioni politiche che possono portare a domandarsi se un governo debba continuare a restare o se un governo debba andare a casa. Che ciascuno voti guardando non al modo ma guardando al contenuto delle proposte se gli vanno o se non gli vanno come proposte. Dopo di che vada a votare e spero che pur non essendo necessario un quorum, cioè un certo numero di persone, tutti vadano a votare perché è il modo migliore per dimostrare l'importanza

della democrazia. Più che temere le svolte autoritarie per il dopo io temo l'assenteismo ed il disinteresse per l'adesso. Mi preoccupa molto di più.

- **Alessandro Pace : Le insuperabili criticità della riforma Costituzionale Renzi-Boschi**

FONTE: <http://www.libertaegiustizia.it/2016/02/25/le-insuperabili-criticita-della-riforma-costituzionale-renzi/>

Violazione degli artt. 1 e 48 della Costituzione

Il Governo Renzi, con il d.d.l. cost. AC n. 2613-B, già approvato nella prima delle due deliberazioni richieste per le leggi di revisione costituzionale, si propone di modificare le disposizioni costituzionali contenute nei titoli I, II, III, V, VI della Parte II della Costituzione e nelle disposizioni finali. Ebbene, poiché tali modifiche sono svariate – come si desume dalla stessa intitolazione della legge («Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione») – una volta che tale legge fosse sottoposta a referendum, coercirebbe la libertà di voto degli elettori (art. 48 Cost.) e violerebbe, nel contempo, la proclamazione della sovranità popolare «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1 comma 2 Cost.), in quanto, trattandosi di una legge dal contenuto disomogeneo, l'elettore potrebbe esprimere, sull'intero testo, solo un sì o solo un no ancorché le scelte da compiere sono almeno due: la modifica dell'attuale forma di governo (e cioè il rafforzamento del Governo a spese del Parlamento, con un Senato ridotto ad una larva) e la modifica della forma di Stato (essendo rafforzata la posizione dello Stato centrale nei confronti delle Regioni).

Il che evidenzia l'illegittimità costituzionale che caratterizza il d.d.l. cost. AC n. 2613-B, perché viola, come già detto, gli artt. 1 e 48 Cost. Un vizio che non contraddistingueva invece la c.d. riforma della Costituzione proposta dal Governo Letta (d.d.l. cost. n. 813 AS), naufragata strada facendo, il cui art. 4 comma 2 prevedeva appunto che «Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico».

Ciò sta a significare che la scelta del Governo in favore di una legge costituzionale dal contenuto disomogeneo, è stata consapevole. Il Governo ha infatti inteso sfruttare le diffuse critiche, anche tecniche, sul mal funzionamento della riforma costituzionale dell'ordinamento regionale introdotta dalla legge cost. n. 3 del 2001, per indurre gli elettori a votare Sì, con la conseguenza che il voto sarebbe contestualmente favorevole alle modifiche della forma di governo: obiettivo prioritario del Governo Renzi.

Violazione dell'art. 138 della Costituzione

Il 29 dicembre 2015, nella conferenza di fine anno, Matteo Renzi si è formalmente impegnato a dimettersi da Presidente del Consiglio dei ministri qualora prevalesse il No nel referendum confermativo. Nell'impegnarsi a dimettersi in caso di sconfitta, Renzi ha però inequivocabilmente ammesso che la paternità della riforma costituzionale è stata del Governo. Non invece del Parlamento, il che risponde alla semplice, ma ovvia, ragione istituzionale di non coinvolgere nell'indirizzo politico di maggioranza il procedimento di revisione costituzionale, che si pone ad un livello ben più alto della politica quotidiana: un livello al quale anche le opposizioni devono poter avere voce in capitolo.

Scrivendo infatti Piero Calamandrei nel 1947: «Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il

governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana».

Un principio – quello dell'estraneità del governo alle revisioni costituzionali – che è funzionale ad un regime parlamentare come il nostro, che è stato rispettato per 47 anni, fino al tentativo di riforma costituzionale Berlusconi (2005), che prevedeva il così detto “premierato assoluto” bocciato dal referendum del 2006; seguito dal tentativo di riforma costituzionale del governo Letta (2013), che pretendeva, con un “crono-programma” alla mano, di derogare alle norme inderogabili dell'art. 138 Cost.; infine dalla riforma costituzionale Renzi. Né può dirsi che questa riforma fosse legittimata da quei due precedenti, perché l'una fu bocciata dal popolo, l'altra naufragò strada facendo.

Che la riforma Renzi, come le due precedenti, costituisca il contenuto di un atto di indirizzo politico di maggioranza in contrasto coi principi testé ricordati, è confermato dai cinque accadimenti che qui di seguito ricorderò. I quali pertanto non costituiscono delle discrepanze procedurali. Essi sono invece perfettamente funzionali all'indirizzo governativo incostituzionalmente impresso al procedimento di revisione costituzionale.

Primo. La presentazione di un disegno di legge costituzionale per la revisione della Costituzione, ancorché non presente nel programma elettorale del PD, era esplicitamente previsto nel programma del Governo Renzi. Esso pertanto costituiva anche formalmente un atto di indirizzo politico di maggioranza.

Secondo. Immediata conseguenza di quella premessa fu la rimozione d'autorità, nel luglio 2014, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato in sede referente, di due parlamentari (i senatori Mauro e Mineo), i quali, insieme ad altri 14 senatori, avevano invocato il rispetto della libertà di coscienza per ciò che attiene alle modifiche della Costituzione.

Terzo. In sede di prima lettura del d.d.l. cost. n. 2613 la sen. Finocchiaro assunse le funzioni di relatore di maggioranza e il sen. Calderoli le funzioni di relatore di minoranza. In sede di terza lettura (d.d.l. cost. n. 2613-B), mentre le funzioni di relatore di maggioranza della sen. Finocchiaro le vennero confermate, le funzioni di relatore di minoranza non vennero assegnate, col pretesto della fine del c.d. patto del Nazareno (B. Caravita), laddove la procedura di revisione costituzionale avrebbe dovuto essere insensibile alle vicende politiche (P. Calamandrei).

Quarto. Nella seduta del 1° ottobre 2015 venne messo in votazione l'emendamento (n. 1.203) a firma dei senatori Cociancich e Luciano Rossi, strutturato in modo tale da precludere tutta una serie di votazioni che avrebbero richiesto il voto segreto, con notevoli rischi per il Governo e per la maggioranza. Una specie di super-canguro nel procedimento di revisione costituzionale!

Quinto. Come dirò anche nel prosieguo, il “futuro” art. 57 Cost. presenta un'insanabile contraddittorietà interna, addirittura risibile in un testo solenne come la Costituzione. Prevede infatti due commi tra loro antitetici. Per uscire da questa contraddizione, si suggerì da più parti, e anche autorevolmente (E.Cheli), di seguire il parere della Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, Pres. Napolitano, del 5 maggio 1993, reso nel corso della modifica dell'art. 68 Cost., nel quale era stato correttamente osservato, «in considerazione dell'atipicità del procedimento di revisione costituzionale», che fosse ammissibile l'emendamento soppressivo di un comma già favorevolmente votato dai due rami del Parlamento (caso analogo all'attuale).

Ciò nondimeno la Presidente Finocchiaro, nella seduta del 2 ottobre 2015, senza andare troppo per il sottile, non considerò affatto tale precedente sulla base di un duplice, specioso argomento: 1) che la riaffermazione dell'eleggibilità diretta del Senato avrebbe altresì implicato la titolarità del

rapporto fiduciario col Governo; 2) che l'ammissibilità dell'emendamento soppressivo dell'art. 2 comma 2 d.d.l. n. 1429-B sarebbe stato preclusivo dell'intera riforma.

Argomenti entrambi inesatti. Quanto al primo, la sola elettività diretta non implica la titolarità del rapporto fiduciario, Nel sistema parlamentare il rapporto fiduciario lega bensì il Governo a una Camera eletta dal popolo, ma in quanto essa sia titolare dell'indirizzo politico generale. Per contro, nel d.d.l. Renzi-Boschi, il Senato non è titolare dell'indirizzo politico generale. Conseguentemente l'estensione ad esso del rapporto fiduciario col Governo costituirebbe il frutto di una scelta discrezionale del legislatore costituzionale, e non la conseguenza di un principio costituzionale.

Quanto al secondo argomento, l'approvazione dell'emendamento soppressivo del comma 2 avrebbe implicato la sola conseguenza della riconferma dell'elettività diretta del Senato, non il naufragio dell'intera riforma.

Gli accadimenti storico-politici che hanno determinato la curvatura del procedimento di revisione costituzionale a fini di indirizzo politico di maggioranza.

Gli accadimenti che hanno di fatto incostituzionalmente determinato l'utilizzo del procedimento di revisione costituzionale a fini di indirizzo politico di maggioranza sono due: da un lato la sent. n. 1 del 2014 con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'incostituzionalità del Porcellum sulla base del quale la XVII legislatura era stata costituita; dall'altro l'inosservanza, da parte del Governo e della maggioranza parlamentare, dei limiti temporali che tale sentenza imponeva al legislatore.

Mi spiego meglio. La Corte, pur dichiarando l'incostituzionalità del Porcellum, consentì espressamente alle Camere di continuare ad operare e a legiferare, non però in forza della legge elettorale dichiarata incostituzionale, bensì grazie a un principio fondamentale del nostro ordinamento conosciuto come il «principio di continuità dello Stato». La Corte richiamò due esempi di applicazione di tale principio: la prorogatio dei poteri delle Camere, a seguito delle nuove elezioni, finché non vengano convocate le nuove (art. 61 Cost.); la possibilità delle Camere sciolte di essere appositamente convocate per la conversione in legge di decreti legge (art. 77 comma 2 Cost.). Ebbene, in entrambe tali ipotesi, il «principio fondamentale della continuità dello Stato» incontra limiti di tempo assai brevi, non più di tre mesi!

Pertanto, ammesso pure che le nuove elezioni non potessero essere indette nei primi mesi del 2014 perché lo scioglimento delle Camere avrebbe portato alle stelle lo spread nei confronti del Bund tedesco, è però evidente l'azzardo istituzionale, da parte del Premier Renzi e dell'allora Presidente Napolitano, di iniziare una revisione costituzionale di così ampia portata nonostante la dichiarazione d'incostituzionalità del Porcellum, e quindi con un Parlamento delegittimato quanto meno politicamente, se non anche giuridicamente, con parlamentari non eletti ma "nominati" grazie al Porcellum, insicuri di essere rieletti e perciò ricattabili ed esposti alla mercé del migliore offerente. Il che è dimostrato dal record, nella XVII legislatura, di passaggi da un gruppo parlamentare all'altro «con 325 migrazioni tra Camera e Senato in poco più di due anni e mezzo, per un totale di 246 parlamentari coinvolti».

Di questa situazione di fatto, priva di chiarezza istituzionale e politica, l'attuale Presidente del Consiglio ha approfittato, abilmente e spregiudicatamente, con indubbio tempismo e col favore dell'allora Presidente della Repubblica, mettendo immediatamente in cantiere sia la riforma costituzionale sia il c.d. Italicum, la combinazione dei quali conduce alle distorsioni costituzionali ed istituzionali che ho precedentemente elencato.

Le finalità accentratrici della riforma Renzi quanto alla forma di governo e alla forma di Stato

Le finalità accentratrici del disegno istituzionale sotteso alla riforma Renzi sono indiscutibili.

Nei rapporti tra Stato e Regioni di diritto comune (non però nei rapporti con le Regioni di diritto speciale, garantiti da specifiche leggi costituzionali) prevede una netta inversione di tendenza rispetto alla legge cost. n. 3 del 2001. Viene abolita la legislazione concorrente. Sono ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato svariate materie in effetti troppo generosamente (o distrattamente) attribuite alla competenza regionale concorrente (ordinamento delle comunicazioni, grandi reti di trasporto, produzione e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ecc.). Viene tuttavia venga fatta salva la potestà dello Stato di delegarne alle Regioni l'esercizio. Viene altresì introdotta la clausola di supremazia statale (ribattezzata "clausola vampiro": A. D'Atena) in forza della quale una legge dello Stato può intervenire in materia non riservata allo Stato, «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale» (futuro art. 117 comma 4). Come acutamente sottolineato, ci si allontana dal modello "solidale" che, con tutte le sue imperfezioni, caratterizzava la riforma del 2001 e ci si avvicina al modello "competitivo" (G. Azzariti). Il che implica una modifica della forma di Stato.

Quanto invece alla forma di governo, la titolarità del rapporto fiduciario col Governo è attribuita alla sola Camera dei deputati. La quale esercita, collettivamente col Senato, la funzione di revisione costituzionale e la funzione legislativa in un numero limitato di importanti materie ed esercita in esclusiva la funzione legislativa nelle restanti materie, con intervento eventuale del Senato, talvolta non paritario rafforzato, talaltra non paritario con esame obbligatorio (per le leggi di bilancio e rendiconto consuntivo). Elegge, praticamente da sola, nel Parlamento in seduta comune, sia il Presidente della Repubblica, sia un terzo dei componenti del CSM, rendendo quindi irrilevante il voto dei 100 senatori (mentre, altrettanto irrazionalmente, elegge solo tre giudici costituzionali).

Come è ammesso dagli stessi sostenitori della riforma, il combinato della riforma Renzi-Boschi e dell'Italicum determina il «rafforzamento della collocazione del Presidente del Consiglio nel circuito istituzionale» (B. Caravita). E ciò per due ragioni. In primo luogo, grazie all'indiscussa primazia che viene riconosciuta al Governo nel procedimento legislativo, essendogli tra l'altro concesso di richiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni, che «un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia definitiva della Camera entro settanta giorni dalla deliberazione».

In secondo luogo, grazie al cumulo, nella stessa persona, delle cariche di Presidente del Consiglio dei ministri e di Segretario nazionale del partito di maggioranza, il che consente al Premier di influire sulle organizzazioni periferiche di partito e quindi sui consigli regionali e, transitivamente, sulle decisioni del Senato. Si pensi all'elezione di due giudici costituzionali di competenza del Senato, con conseguente abrogazione implicita dell'art. 3 l. cost. n. 2 del 1967, che prevedeva che i giudici costituzionali venissero eletti a maggioranza di due terzi o, tutt'al più, di tre quinti dal Parlamento in seduta comune!

Le molte criticità del futuro Senato. Violazione del principio costituzionale dell'elettività diretta del Senato come forma di esercizio della sovranità popolare

I maggiori problemi li suscita però il Senato, quanto alla fonte di legittimazione e alla composizione, se non anche per le attribuzioni.

Il futuro Senato sarebbe costituito da 100 senatori, cinque nominati dal Presidente della Repubblica e 95 eletti dai consigli regionali e dai consigli provinciali di Trento e Bolzano, nella persona di 74 consiglieri regionali e di 21 sindaci di comuni capoluogo: 21 collegi elettorali

composti da poche decine di eletti di persone (in genere da 30 a 50 componenti, con le eccezioni del Molise, 20, della Lombardia, 80, e della Sicilia, 70) per un totale complessivo di circa ottocento elettori.

Ciò premesso, l'enunciato costituzionale secondo il quale «Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali...» è stato autorevolmente qualificato come una “bestemmia”, alla luce della teoria della rappresentanza politica. In uno Stato non federale, il rappresentante è infatti il Parlamento e il rappresentato è “tutto il popolo” e non le istituzioni territoriali (M. Dogliani).

Inoltre, essendo i senatori eletti dai consigli regionali e provinciali, ma non “direttamente” dal popolo è stata contestata la legittimità costituzionale del “futuro” art. 57 commi 2 e 5 Cost., il quale, come già ricordato in precedenza, da un lato che prevede che i senatori siano eletti dai consigli regionali (comma 2) e dall'altro dispone che l'elezione dovrà avvenire «in conformità alle scelte degli elettori» (comma 5). La si è contestata, in forza del principio della sovranità popolare (L. Carlassare, A. Pace) sulla base della stessa giurisprudenza costituzionale, richiamando, sul punto, due importanti pronunce: la notissima sent. n. 1146 del 1988, nella quale si statuì che i «principi supremi della Costituzione» – tra i quali la Corte ha ripetutamente incluso la proclamazione della sovranità popolare (art. 1 Cost.) – non possono essere contraddetti nemmeno da una legge costituzionale; e la non meno nota sent. n. 1 del 2014 (dichiarativa dell'incostituzionalità del Porcellum), nella quale la Corte, nell'interpretare l'art. 1 comma 2 Cost., ha affermato che «la volontà dei cittadini, espressa attraverso il voto (...), costituisce il principale strumento della volontà popolare» (cons. in dir. § 3) e che, attraverso «la rappresentatività dell'assemblea parlamentare...si esprime la sovranità popolare» (cons. in dir., § 4).

Da parte di parlamentari della maggioranza e di studiosi anche autorevoli (ad es. A. D'Atena) si è invece sostenuto che l'elezione indiretta da parte dei consigli regionali rinverrebbe dei precedenti in diritto comparato. Il che non è esatto né con riferimento al modello francese, né a quello tedesco, né infine a quello austriaco.

In primo luogo non si tratta però di un'elezione indiretta perché i Consigli regionali e i due Consigli provinciali eleggono i senatori jure proprio, e non come “grandi elettori”. Ciò invece accade in Francia, dove i 44.600.000 elettori francesi eleggono specificamente i 150 mila grandi elettori che a loro volta eleggeranno i 340 senatori. I cittadini italiani eleggono i consigli regionali, punto e basta. Non si tratta quindi di un'elezione di secondo grado come quella francese o come quella delle elezioni presidenziali statunitensi (L. Elia).

Né è esatto il paragone col sistema tedesco perché nel Bundesrat sono presenti, a proprio titolo, i Governi dei sedici Länder – preesistenti alla stessa Legge fondamentale tedesca (1949) e addirittura alla stessa Costituzione imperiale del 1871 – che, per il tramite di loro rappresentanti, hanno a disposizione, a seconda dell'importanza del Land, da un minimo di tre ad un massimo di sei voti per ogni deliberazione. Per cui, non si tratta quindi di elezione indiretta.

E nemmeno si potrebbe sostenere che il modello italiano si ispiri al Bundesrat austriaco, i cui membri non sono eletti dai cittadini ma dalle assemblee dei Länder (art. 35 Cost. austriaca). A parte le critiche mosse al sistema austriaco proprio per la carente legittimazione delle assemblee dei Länder (H. Schäffer, R. Bin, F. Palermo), è risolutiva la differenza intercorrente tra la proclamazione della sovranità popolare dell'art. 1 comma 2 della nostra Costituzione secondo quale «la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto (...) costituisce il principale strumento della volontà popolare», e la proclamazione dell'art. 1 della Cost. austriaca («L'Austria è una Repubblica democratica. Il suo diritto emana dal popolo»), che non impone, nemmeno implicitamente, l'elettività diretta degli organi legislativi.

Ho già accennato come la versione definitiva del “futuro” art. 57 Cost. (di cui all’art. 2 d.d.l. n. 2613-B) preveda due commi tra loro antitetici, uno che prevede che i senatori saranno eletti dai consigli regionali (comma 2), l’altro secondo il quale tale elezione dovrà avvenire «in conformità alle scelte degli elettori» (comma 5). Il che non sfugge però alla seguente alternativa: o l’elezione da parte del Consigli regionali, per quanto riguarda i 74 senatori, sarà meramente riproduttiva della volontà degli elettori e sarà quindi inutile; oppure se ne distaccherà, e in tal caso viola l’art. 1 Cost. per le ragioni anzidette.

Poiché però la «conformità alle scelte degli elettori» è imposta dal “futuro” art. 57 comma 5 Cost. soltanto per l’elezione dei senatori-consiglieri e non per l’elezione dei senatori-sindaci, ne segue che almeno l’elezione dei senatori-sindaci è priva del lambiccato correttivo previsto dal comma 5, per cui la violazione dell’art. 1 Cost. è comunque, sotto questo profilo, insanabile. Né si può ipotizzare che la legge bicamerale prevista dal comma 6 del “futuro” art. 57 – che dovrebbe «regolare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica» – possa rendere identico ciò che tutt’al più sarebbe «conforme alle scelte degli elettori».

Il che implica che, una volta entrata in vigore la riforma costituzionale Renzi-Boschi, qualsiasi cittadino – nel corso di un giudizio nel quale si pretenda dalla controparte l’applicazione di una legge approvata sia dalla che dal Senato (c.d. legge bicamerale) – potrebbe eccepirne l’illegittimità costituzionale “derivata” dall’incostituzionalità del “nuovo” art. 57 commi 2 e 5 Cost., per contrasto col citato art. 1 comma 2 Cost.

Irrazionalità della composizione del Senato

Si è già osservato come l’eccessiva differenza numerica dei seggi che compongono la Camera e il Senato è tale da rendere irrilevante la presenza dei senatori nelle riunioni del Parlamento in seduta comune quando si tratti di eleggere il Presidente della Repubblica e i componenti del CSM.

Ebbene, anziché ridurre i componenti di entrambe le Camere – come si era da più parti suggerito facendo scendere la Camera a 400/500 componenti e il Senato a 200 – si è invece diminuito esclusivamente il numero dei senatori.

I cui 100 componenti, continueranno, oltre tutto, a svolgere part-time la funzione di consigliere regionale o di sindaco, con l’ovvia conseguenza, che svolgeranno male sia la funzione di consigliere regionale (o di sindaco), sia quella di senatore, con spreco, e non risparmio, di pubblico denaro come invece sbandierato dal Presidente del Consiglio e dalla ministra delle riforme.

E ciò senza voler ulteriormente considerare che il compito di valutare «le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori».

Altrettanto discutibile è la nomina presidenziale dei cinque senatori. E ciò per due motivi: 1) i cinque senatori, essendo nominati dal Presidente della Repubblica per sette anni – come lo stesso Capo dello Stato -, potrebbero subirne l’influenza; 2) è paradossale che cinque illustre personalità “che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario” vadano ad esercitare il loro alto magistero culturale in un organo che rappresenta esclusivamente le istituzioni territoriali (“futuro” art. 55 Cost.).

- Filippo Pizzolato: I “no” alla riforma costituzionale: retorica, metodo e contenuti

FONTE: rivista on-line “Aggiornamenti sociali”, giugno-luglio 2016

È difficile esprimere dubbi su questo progetto di revisione costituzionale. Non per la sua ferrea logica. Ciò che osta all’apertura di un dialogo approfondito attorno a questa riforma è la cortina retorica, intessuta di abili tecniche comunicative, che andrebbe pazientemente decostruita.

Premessa: la retorica che pregiudica il confronto

Anzitutto **la retorica trionfante per cui finalmente si cambia la Costituzione**, che assume come dato scontato che nelle regole si annidi la causa ultima (e in fondo assoluta) del fallimento della classe politica. La classe politica può dunque rigenerarsi, perché le nuove regole le offrono una chance di ri-testarsi. **Un’ulteriore retorica insidiosa è quella per cui «il meglio è nemico del bene»:** dietro una tale affermazione, ovvia nel suo buon senso, si intende in realtà scansare o tagliare frettolosamente l’apertura di un confronto critico sui contenuti della riforma, perché si rischierebbe di mettere in dubbio l’assunto per cui la cosa più importante è comunque cambiare! Un altro argomento retorico – **«gli altri parlano, ma lui finalmente agisce e decide»** – **insinua come pacifica l’idea che nel mandato di un Governo vi sia una riforma costituzionale così ampia**, nonché sposta sul piano politico la valutazione delle regole costituzionali che dovrebbe invece essere condotta a un livello non prigioniero dell’*hic et nunc*. Infine, la retorica per cui **se fallisce questo tentativo non potranno più esserci riforme** e si scivolerà nel baratro: si riaffaccia il monito “dopo di me la fine”, che tanto negativamente ha condizionato e bloccato la storia politica italiana.

Di queste diverse dimensioni retoriche, che funzionano come altrettante inibizioni ad approfondire, sarebbe essenziale liberarsi se si vuole davvero aprire un confronto serio su questa riforma, smascherando così anche le certo esistenti opposizioni pregiudiziali. **Se invece si cede alla tentazione autocelebrativa del riformismo, ogni discussione risulta vana perché l’unica cosa che conta, da questa prospettiva, è che una qualche riforma sia stata approvata e che sia affidata al giudizio finale degli elettori.**

Un confronto anzitutto sul metodo

Il confronto sul merito non significa però eludere la questione del metodo con cui si è approvata questa riforma costituzionale. Credo infatti che qui si annidi una ragione forte e perfino sufficiente per dirle “no”. **Per come è stata condotta a termine, questa riforma infligge un danno all’idea stessa di Costituzione.**

Smentendo buoni propositi più volte pronunciati, anche pubblicamente, il presidente del Consiglio e la sua maggioranza parlamentare hanno approvato un ampio progetto (47 articoli) di riforma costituzionale senza il concorso delle opposizioni, nonostante l’autocritica recitata su un analogo errore commesso in passato, in occasione della modifica del Titolo V. **La Costituzione**, e cioè lo strumento fondamentale di contrasto alle tendenze abusive del potere (anche e soprattutto della maggioranza), **è piegata a occasione di consolidamento del potere di un Governo**; le regole costituzionali, che dovrebbero ritmare il respiro lungo della vita politica, sono sottoposte allo stress della contingenza dell’indirizzo politico. In Senato, la seconda approvazione ha registrato 180 voti favorevoli alla riforma, cioè 19 voti in più dei 161 richiesti dalla maggioranza assoluta. Vi sono stati, è vero, voti aggiuntivi rispetto a quelli che ufficialmente sostengono il Governo (si pensi ai 17 “verdiniani”), ma si tratta di abbozzamenti pressoché individuali, se non di malcelati processi di allargamento dello stesso Governo. A parziale giustificazione di questo esito è invocato l’accordo iniziale con l’opposizione berlusconiana, poi sfilatasi. Tuttavia l’argomento è inconsistente, perché può essere giudicato strumentale tanto il ritiro del consenso, quanto l’iniziale apertura di credito, che era parte dell’opaco patto del Nazareno, poi sfaldatosi a seguito dell’elezione di Mattarella a presidente della Repubblica. Alla resa dei conti, il dato incontrovertibile è che il voto finale si è consumato in uno scenario parlamentare desolante, con le opposizioni fuori dall’aula in segno di protesta.

In verità, questo procedimento di revisione nasce, sin dalla presentazione del progetto, come un’iniziativa del Governo, centrale per le proprie sorti e il proprio indirizzo politico. Se dunque può ritenersi inopportuna, ma frequente, l’iniziativa governativa, ciò che appare grave è che **l’intero procedimento si consumi e si concluda senza riuscire a superare la divisione contingente tra maggioranza e opposizioni**. L’anomalia si aggrava allorché si pensi al ruolo svolto dall’ex presidente della Repubblica Napolitano che, da custode della Costituzione, si è trasformato in sponsor di una sua non marginale riforma. Nell’esercizio di una *moral suasion*, avrebbe dovuto richiedere apertamente – soprattutto alla maggioranza – la

ricerca di più ampie condivisioni e invece ha legittimato le ambizioni costituenti del Governo.

L'approvazione di una riforma costituzionale a stretta maggioranza (la stessa che sostiene il Governo), in sé deprecabile, diventa inaccettabile quando si ricordino le condizioni anomale di questa legislatura, in cui il Parlamento è stato formato con una legge elettorale (il "Porcellum") dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, per il modo in cui era assegnato il premio di maggioranza, oltre che per l'assenza di voto di preferenza². È vero che la Corte costituzionale, in quella stessa sentenza, in ossequio a un vitale principio di continuità istituzionale, ha riconosciuto la perdurante legittimità delle Camere, ancorché elette con una legge viziata; tuttavia **un conto è riconoscerne l'idoneità a svolgere le ordinarie funzioni istituzionali, altro è che si ritenga che questo stesso Parlamento possa procedere, per di più in questo modo, a una così estesa revisione costituzionale**. Quando questo avvenga, l'inopportunità è così marcata da trascolorare in illegittimità costituzionale, ancorché difficilmente "giustiziabile".

Sempre nella sentenza del 2014, la Corte costituzionale ha riconosciuto la «specialità» della funzione di revisione costituzionale, quando, nel censurare le disposizioni del "Porcellum" che avevano consentito «una illimitata compressione della rappresentatività dell'assemblea parlamentare», ci ha ricordato che proprio in virtù di questo carattere rappresentativo alle Camere «sono affidate funzioni fondamentali [...] fra le quali vi sono, accanto a quelle di indirizzo e controllo del Governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.)». Da questo passaggio della sentenza, che richiama espressamente l'articolo che regola il procedimento di revisione costituzionale, si può evincere un monito per un esercizio molto prudente, ossia solo con consenso ampio e trasversale, del potere stesso di revisione costituzionale, segnalata come la principale («delicata») funzione di garanzia affidata alle Camere, in considerazione della rappresentatività abusivamente compressa dalla legge elettorale.

Né si può superare l'obiezione con l'idea che il referendum valga a sanare questo strappo. L'argomento prova troppo e si presta a un uso incontrollato. **Il referendum costituzionale si configura quale garanzia aggiuntiva, non sostitutiva, del consenso parlamentare**. Senza quel premio di maggioranza, illegittimamente disegnato e assegnato dal "Porcellum", le forze a sostegno del Governo non avrebbero avuto i numeri nemmeno per la conclusione

della fase parlamentare della revisione stessa. Va ricordato, per avere un'idea della potente distorsione inflitta, che alla Camera, senza quel premio di maggioranza, è stato calcolato che il PD avrebbe ottenuto 175-180 seggi, contro i 340 di cui invece dispone.

La modalità dell'approvazione di questa revisione produce insomma una lacerazione profonda, che avrà ripercussioni sul futuro, a cominciare dai processi attuativi di questa stessa riforma, qualora superasse il vaglio referendario. **Sarà infatti difficile far accettare l'idea della Costituzione come patto di regole condivise quando, mutate le maggioranze, i futuri vincitori vorranno tradurre in una ulteriore, unilaterale riforma il loro differente indirizzo.** E come si può immaginare che forze politiche che oggi subiscono questa revisione come la prevaricazione di una maggioranza si impegnino lealmente all'attuazione delle nuove norme costituzionali? Si rischia insomma seriamente di andare incontro a una stagione di rappresaglie costituzionali, con conseguente instabilità ora estesa al contesto fondamentale della Costituzione. Davvero un esito nefasto per chi si proponeva di rafforzare la governabilità.

I contenuti della riforma

Quando si passi all'analisi, necessariamente parziale e sintetica, delle soluzioni approvate, non si ricavano elementi di consolazione utili a compensare lo strappo procedurale. Qualche consapevolezza a riguardo affiora, già si ripete spesso l'adagio «certo si poteva fare meglio, ma il meglio è nemico del bene».

Un primo punto fondamentale è il **superamento del bicameralismo perfetto**. Questo è il piatto forte dei sostenitori della riforma, ciò su cui fanno leva per convincere gli elettori, anzitutto con l'argomento un po' *grossier* del taglio del numero dei senatori. Si tratta di una riforma attesa da decenni, posto che già dai tempi dell'Assemblea Costituente si era prospettato, senza successo, un Senato disegnato secondo un principio rappresentativo differente e con funzioni diversificate rispetto alla Camera più propriamente "politica", quella dei Deputati. Ciò nondimeno, **la soluzione adottata nel progetto appare confusa e perfino contraddittoria**. Contraddittoria perché sembra volerci dirigere verso un Senato delle autonomie territoriali, come se si volesse proseguire nel solco delle riforme federali della seconda metà degli anni '90 e di quella costituzionale del 2001. Tuttavia, rispetto a quel solco, la riforma segna un deciso ripensamento, riaccentrando molte competenze legislative, introducendo una clausola di supremazia con cui, su proposta del Governo, lo Stato potrà intervenire in materie di competenza legislativa delle Regioni con la debole garanzia, per le Regioni, di una maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati

(assicurata a priori dalla legge elettorale). Si proclama il superamento della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, cui si imputa il contenzioso costituzionale, ma questa rientra dalla finestra sotto forma di materie affidate allo Stato in termini di «norme generali» o simili. Inoltre, ed è un ulteriore elemento di debolezza logica, la riforma inciderà, con i descritti effetti restrittivi, solo sulle competenze delle Regioni a Statuto ordinario, con conseguente, ulteriore, accentuazione della condizione di privilegio delle Regioni a Statuto speciale. Anzi, sin d'ora una norma transitoria della riforma prevede che la revisione degli Statuti speciali avverrà «sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome», come a dire che i privilegi si potranno toccare solo se il privilegiato è d'accordo.

Più in generale, **la riforma del bicameralismo appare senz'anima, condotta cioè al di fuori di un disegno ideale di fondo su quali espressioni del popolo plurale debbano trovare rappresentanza in un assetto rinnovato del Parlamento.** La rappresentanza politica mira a costruire l'unità politica al cospetto del pluralismo di idee e di interessi, sociali e politici, di un popolo. Anziché riflettere sui canali che avrebbero potuto arricchire la capacità rappresentativa del Parlamento, in presenza dell'indebolimento della mediazione partitica, si è puntato su di una rappresentanza di enti, le Regioni, investite da un vento di crisi e bisognose, a propria volta, di una riforma incisiva, che però si rinvia. Oltre tutto, la rappresentanza delle Regioni è perseguita in una modalità ambigua e debole, perché, per risolvere una conflittualità tutta interna al PD, si è scelta una soluzione compromissoria per la quale i senatori saranno eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi». Siamo così di fronte a un ibrido tra una sicura espressione di istituzioni territoriali (ciò che avrebbe richiesto un'investitura indiretta) e una genuina legittimazione diretta popolare, con l'esito di avere un Senato a rappresentanza incerta e di cui non si può dire se prevarrà la lealtà partitica o quella territoriale.

Ancora sul piano del bicameralismo, se può essere accolta con favore la riserva in capo alla Camera dei Deputati del rapporto di fiducia con il Governo, più di una perplessità solleva la pletora (ben 9) di procedimenti legislativi differenziati introdotti, in contraddizione con l'annunciato intento di semplificazione. **La complessità dei procedimenti legislativi è dovuta al diverso ruolo attribuito di volta in volta al Senato nelle varie materie** (leggi bicamerali, monocamerali con emendamenti del Senato, con emendamenti respingibili a maggioranza semplice o assoluta, ecc.). Poiché però le leggi normalmente varcano il confine di una singola materia, si

prospetta il rischio che questa varietà di procedimenti aggiunga all'esistente conflittualità Stato-Regioni una nuova, indesiderabile, conflittualità, quella tra Camera e Senato.

Su altri punti di questa riforma vi sarebbe da dire. La soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro prende atto di una riconosciuta crisi dell'organo, a causa però più dell'occupazione partitica che di difetti di progettazione. In ogni caso, **questo provvedimento non fa che assecondare un processo di disintermediazione entro i rapporti sociali ed economici** a cui invece, dal punto di vista democratico, dovremmo preoccuparci di opporre un qualche argine. Si sopprimono, almeno a livello costituzionale, le Province, ma già si annunciano, nascosti nelle disposizioni finali, gli «enti di area vasta», collocati in fascia intermedia tra i Comuni e le Regioni.

Ulteriori e non secondari elementi di preoccupazione solleva il combinato della legge elettorale con il rinnovato assetto dei poteri costituzionali. Il collegamento non è solo nell'identità della maggioranza che ha votato le due riforme. Si è infatti modificata la legge elettorale della sola Camera dei Deputati sul presupposto che il Senato non sarà più direttamente elettivo. Lo stesso "tono" dell'"Italicum" tradisce una certa concezione della forma di governo, rivelando quanto nella trama della riforma costituzionale resta sotteso. Recita l'art. 2, c. 8, della L. n. 52/2015: «i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica». Le elezioni della Camera dei Deputati diventano competizioni per «governare», utili all'investitura del «capo» del partito che potrà così comandare, godendo della maggioranza assoluta garantitagli dalla legge elettorale. Un'intervista del prof. D'Alimonte, ritenuto tra gli ispiratori di questa legge, esprime l'intento, mediante la riforma elettorale, di incidere fortemente sul funzionamento delle istituzioni, al limite della modifica tacita della Costituzione³. Sono pudiche virgolette a «salvare», per D'Alimonte, la costituzionalità della legge: gli elettori sceglieranno «direttamente» chi governa; al Presidente della Repubblica rimarrà un potere di nomina «obbligata». D'Alimonte dimentica però di mettere tra virgolette l'espressione "capo del Governo", cui significativamente ricorre. Ci si prospetta così un moto di semplificazione che mira a rendere, mediante le elezioni, il popolo "uno", riassunto da una maggioranza rigidamente predeterminata e ora perfino da un "capo". Proprio l'opposto del popolo intrinsecamente plurale a cui la Costituzione riconosce la sovranità.

LE RAGIONI DEL SÌ

Beniamino Caravita: Riforma e referendum: un metodo che unisce

FONTE: <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=31647>

Da decenni in Italia si discute di riforme costituzionali. Nel 1982 venne istituita una Commissione bicamerale presieduta dal deputato liberale Aldo Bozzi; poi fu la volta della Commissione De Mita - lotti, nominata nel 1992 e che ha presentato alle Camere un progetto di revisione nel gennaio del 1994; infine è toccato alla Commissione bicamerale presieduta da D'Alema nel 1997 tentare di riformare la Carta del '48. Poi si sono susseguiti altri tentativi: nel 2001 fu approvata, quasi come una costola della Commissione D'Alema, la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha profondamente modificato insieme alla precedente legge Cost. 1 del 1999 il Titolo V della vigente Costituzione; l'ultimo e più corposo tentativo è giunto fino al referendum confermativo che si è celebrato, con esito negativo, nel 2006. Quella di oggi, dunque, è una riforma che si iscrive in una linea già marcata e, anche se qualcuno vuole mettere in collegamento questa discussione e questi tentativi con iniziative di ben altro segno, si tratta, all'evidenza, di una discussione seria, che ha di volta in volta coinvolto tutto lo schieramento politico e tutto il mondo intellettuale.

In questa legislatura, subito dopo l'elezione dell'attuale Parlamento, fu istituita una Commissione di esperti, nominata dal Presidente del Consiglio Enrico Letta, i cui lavori, pur con qualche attacco dei media e della politica, si sono conclusi con la presentazione di una relazione nel settembre 2013 (i lavori sono pubblicati nel volume a cura della Presidenza del Consiglio, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013). Caduto il Governo Letta, dimessosi il 14 febbraio 2014, il nuovo esecutivo, entrato in carica il 22 febbraio, il 31 marzo 2014 presentava al Senato un testo che, dopo ampio ed approfondito dibattito, il 12 aprile il Parlamento approverà definitivamente, con la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 138 della Costituzione. Non essendo stata raggiunta la prescritta maggioranza dei due terzi, la legge verrà pubblicata in Gazzetta Ufficiale a soli fini notiziali. In questa situazione, sempre ai sensi dell'art. 138, nei tre mesi successivi può essere richiesto da un quinto dei parlamentari di ciascuna Camera, da cinquecentomila elettori, da cinque Consigli regionali un referendum costituzionale; siccome è altamente probabile che ciò avvenga, è possibile che tale referendum si tenga già nell'autunno 2016.

Di fronte a questo scenario politico - istituzionale, quasi 200 docenti universitari hanno firmato un documento comune sulle riforme costituzionali e il futuro referendum. Si tratta di studiosi di materie diverse, in larga misura costituzionalisti, ma anche comparativisti, amministrativisti, internazionalisti, comunitaristi, privatisti, penalisti, politologi, storici, economisti, di età diverse, di collocazioni professionali diverse, naturalmente anche di opinioni politiche e di orientamenti culturali diversi. Vi sono tuttavia, fra tutte queste diversità, alcune cose importanti che li accomunano e che hanno loro permesso di sottoscrivere insieme il testo appena ricordato. Vorrei allora provare ad evidenziare quali potrebbero essere questi punti comuni. In primo luogo, si può ritenere condivisa la valutazione che questa riforma, pur con i suoi errori e le imperfezioni, esistenti in questo come in qualsiasi altro testo normativo, non costituisce, come pur viene vigorosamente sostenuto, un attentato alla democrazia o una rottura della vigente Costituzione: solo partendo da questo comune presupposto, infatti, è possibile discutere nel merito di un così ampio intervento di revisione.

Altrimenti, per chi dovesse condividere un simile drastico e definitivo giudizio negativo, non sarebbe nemmeno possibile un confronto sui contenuti: il diritto di resistenza potrebbe e dovrebbe essere invocato per opporsi a riforme che violano i principi fondamentali della democrazia costituzionale repubblicana. In realtà, rispetto a simili giudizi, molti sono anche gli interventi critici che, con una logica totalmente opposta, mirano a sottolineare la scarsa incidenza della riforma sulla forma di governo, cosicché l'esecutivo rimarrebbe privo di strumenti di razionalizzazione e di rafforzamento. La valutazione complessiva del contenuto della riforma verterà dunque sulla bontà delle concrete soluzioni adottate e, eventualmente, sulla natura, qualità e quantità degli errori e delle imperfezioni e sulla possibilità, o meno, di correggerli in sede di attuazione e di interpretazione; ferma rimanendo la possibilità della Corte costituzionale di sindacare eventuali disposizioni della revisione costituzionale contrarie ai principi fondamentali della Costituzione vigente (così come rimane ferma, anzi è esplicitamente prevista, la possibilità della Corte di sindacare la legge elettorale). Di una discussione nel merito farà parte anche il tema delicato, ma spesso sollevato ad arte, della scelta di una sola legge costituzionale per riformare diverse disposizioni e parti della Costituzione vigente, ovvero della necessità di procedere con leggi costituzionali separate, eventualmente da sottoporre a diversi referendum.

Un secondo elemento comune consiste nella percezione del rischio di uno scivolamento verso una attitudine plebiscitaria del referendum costituzionale: anche in questo caso, nel merito si può e si potrà discutere solo se il voto non verterà sulla legittimazione politica di una persona o di un governo; certo, essendosene fatto carico, e avendo introdotto il testo, il Governo in carica assumerà su di sé il risultato positivo o il risultato negativo, ma, per chi vuole rispettare le regole del gioco, questo sarà solo un possibile effetto secondario, non il risultato del referendum costituzionale, che servirà, e non è poco!, ad approvare o respingere la riforma. E, comunque, anche per evitare rischi di evoluzione plebiscitaria, dobbiamo continuare a discutere nel merito la bontà delle soluzioni proposte. Da questi due elementi deriva un ulteriore punto che ben potrebbe essere ritenuto comune: di fronte ad un dibattito politico parlamentare, che, pur ampio e serrato, non è tuttavia riuscito a raggiungere il cuore del paese, il compito dei costituzionalisti e degli studiosi delle istituzioni pubbliche è quello di fornire strumenti di conoscenza all'opinione pubblica, in modo che la decisione popolare sia orientata sulla sostanza dei problemi e non sulle apparenze, sui fantasmi, sulle presupposizioni, sui pregiudizi.

Molti sono infatti i profili sui quali solo una conoscenza dettagliata potrà proficuamente informare l'opinione pubblica: ciò vale per il tema della bontà di un bicameralismo differenziato rispetto al monocameralismo; o per quello della limitata capacità rappresentativa delle Regioni e delle autonomie locali da parte del Senato riformato; o ancora riguarda la questione della maggiore o minore difficoltà del procedimento legislativo disegnato dalla riforma rispetto a quello di altri modelli federali o regionali; ovvero il tema dell'eventuale indebolimento delle autonomie regionali; e, d'altra parte, del limitato rafforzamento dell'esecutivo; o, infine, la questione dell'abolizione del Cnel ovvero della de-costituzionalizzazione dell'ente intermedio di governo locale o di altre misure tese alla riduzione della spesa. Vi è poi probabilmente la convinzione che il vero dibattito costituzionale, nella sua essenza più pura di fondamento di nuove istituzioni collettive, non si gioca a livello nazionale, ma, come gli eventi di questi giorni drammaticamente ci dimostrano ancora una volta, a livello europeo: è lì che si svolge la vera partita del futuro di tutti noi e delle generazioni a venire, non negli angusti confini nazionali, dunque, ma nella dimensione continentale, sulla base delle istituzioni che riusciremo a darci.

Chi scrive questa nota è poi sicuro che vi sia infine una diffusa e forte convinzione: nei prossimi mesi, e quale che sia l'esito del referendum, è necessario che le istituzioni comuni, così come sono nate dopo la seconda guerra mondiale e come si sono sviluppate nei decenni successivi, anche all'interno del processo europeo, siano preservate da un dibattito politico manicheo e lacerante, che dietro di sé può lasciare solo le macerie di un diritto costituzionale italiano fatto a brandelli da mesi di scontro senza quartiere. Sotto questo profilo, un primo risultato questo documento lo ha già prodotto: il confronto sta rifiutando posizioni preconcepite, orientandosi sempre di più verso un confronto sul merito delle questioni. Queste sono le basi comuni: tra i firmatari del documento vi è chi ha già deciso di votare sì, e chi ha deciso di votare no; altri probabilmente non hanno per il momento ancora deciso. Quando, in autunno, il referendum verrà celebrato, naturalmente si potrà e si dovrà scegliere fra il sì e il no: ma i punti in comune che sottostanno a questo documento permetteranno di mantenere aperto il dialogo sullo sviluppo, l'aggiornamento e l'attuazione della Costituzione italiana del 1947.

Carlo Fusaro: Le ragioni del SI alla riforma Costituzionale

FONTE: rivista on-line *Aggiornamenti sociali* , giugno-luglio 2016

Ci sono molte ottime ragioni per votare “sì” al prossimo referendum sulla revisione della parte II della nostra Costituzione, approvata dal Parlamento e pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 15 aprile 2016. Sono ragioni sia di politica istituzionale sia tecnico-giuridiche. Ci sono poi – dall'altra parte – le ragioni del “no”, di cui è in ogni caso doveroso e utile tenere conto.

Per questo dividerò il mio contributo in due parti: una prima dedicata a illustrare le ragioni del “sì”; una seconda dedicata a discutere con tutta la serenità possibile le principali ragioni del “no”.

Le ragioni del “sì” in risposta ad alcune domande

a) Questa riforma si occupa di questioni rilevanti?

La riforma costituzionale si occupa di alcune questioni molto rilevanti e di altre meno rilevanti. Considero di grandissimo rilievo, nell'ordine, la trasformazione del nostro sistema bicamerale, il tentativo di chiarire i rapporti fra Stato e Regioni, il potenziamento dell'iter legislativo per i progetti governativi, la limitazione dei decreti legge, il tentativo di rilanciare gli istituti di partecipazione popolare. Considero utili, ma non decisive, la soppressione di ogni riferimento alle Province in Costituzione e l'abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

b) Questa riforma cerca di affrontare le vere priorità costituzionali che, sulla base dell'esperienza, dobbiamo risolvere?

Sì, quelle che la riforma costituzionale affronta sono le priorità: la primissima è il superamento del bicameralismo paritario indifferenziato, un *unicum* al mondo. È inutile, anzi dannoso, avere due Camere che rappresentano i cittadini politicamente organizzati e fanno le stesse cose. In questo quadro **la priorità delle priorità – ai fini della governabilità – è la soppressione della doppia fiducia: la relazione fiduciaria col Governo deve essere intrattenuta solo da una Camera** (quella partitamente organizzata), come ovunque nel mondo. **In secondo luogo, da anni si è diffusa l'opinione secondo la quale la riforma del Titolo V del 2001 va rivista**, perché la situazione dei rapporti Stato-Regioni e la funzionalità del sistema regionale sono insoddisfacenti. Questa è la seconda colonna della riforma.

c) Questa riforma fa ricorso a soluzioni che promettono di dare risposta a quelle priorità?

Ogni riforma comporta incertezze: sulla sua attuazione, sulla sua capacità di perseguire efficacemente gli obiettivi posti. Lo stesso vale per questa. Tuttavia, l'abolizione della doppia fiducia sarebbe un dato di fatto d'immediata e fondamentale utilità; inoltre la prevalenza legislativa della Camera, a parte limitate materie bicamerali, sarebbe pure funzionale, immediatamente applicabile e certa. Lo stesso deve dirsi dell'abolizione del CNEL e della soppressione di ogni riferimento alle Province. Una questione di fondo riguarda il nuovo assetto bicamerale e il ruolo del Senato. **L'obiettivo strategico è di portare al centro del sistema parlamentare, in una delle due Camere, gli interessi delle istituzioni territoriali**, come previsto dalla riforma. Sarà possibile? Il meccanismo elaborato dà garanzie, ma contiene anche incertezze (cfr punto e).

d) Come si pone questa riforma rispetto alla nostra tradizione costituzionale, alle elaborazioni degli studiosi di diritto e agli sforzi del Parlamento nei decenni passati?

Le soluzioni individuate si pongono in linea di continuità con la storia costituzionale italiana del dopoguerra. Già all'Assemblea Costituente la Commissione per la Costituzione (presieduta da Meuccio Ruini) propose all'aula un Senato formato per un terzo da senatori eletti indirettamente dai Consigli regionali. L'idea fu poi abbandonata per la scelta prudentiale di suddividere la sovranità popolare in due assemblee quasi identiche (anche per i timori di De Gasperi in caso di vittoria elettorale del Fronte popolare). Lo stesso Ruini, nel presentare il progetto al voto finale il 22 dicembre 1947, disse che la soluzione scelta sul bicameralismo era insoddisfacente. Dagli anni '80 si va cercando come differenziare le due Camere per rappresentanza e funzioni. **Da decenni la quasi unanimità degli studiosi ha identificato nella rappresentanza territoriale l'unica possibile ragion d'essere odierna di una seconda Camera**, come dimostrano anche i progetti elaborati negli anni '90, quello del centro-destra del 2006 e quello della Commissione affari costituzionali del 2007, nessuno giunto a buon fine. Del resto, l'intera riforma si ispira direttamente ai lavori della Commissione Quagliariello del 2013 con pochi adattamenti.

e) Questa riforma dal punto di vista tecnico appare adeguata?

Nonostante quel che si legge, le soluzioni tecniche individuate dalla riforma appaiono quasi tutte adeguate. **Il processo legislativo è chiaro e semplice. È vero che con la riforma appare più complesso: ma è inevitabile se si passa da un contesto in cui le due Camere fanno le identiche cose a uno nel quale occorre specificare che cosa e con quali poteri differenziati può fare d'ora in poi una di esse (il Senato).** Il raffronto tra le 9 parole dell'attuale art. 70 con le 438 del nuovo non ha senso. È così in tutte le Costituzioni dove c'è da separare quel che fa il Parlamento da quel che fanno le Assemblee regionali. In Germania, ad esempio, il procedimento legislativo è disciplinato dal Grundgesetz (artt. da 70 a 82) in 3.178 parole per 19.950 battute; nella riforma costituzionale (artt. da 70 a 74 e art. 117) sono 1.885 parole e 13.050 battute.

L'altra scelta fondamentale, l'abolizione della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, tocca una materia molto tecnica sulla quale gli studiosi sono divisi. A me pare concettualmente una buona soluzione: ci sono materie riservate allo Stato, il resto è regionale. Lo Stato però – ove ve ne siano ragioni e il Parlamento, in cui sono presenti le istituzioni subnazionali, così disponga – può

sempre intervenire. Così le ragioni di conflitto dovrebbero essere ridotte: sia perché è chiarito chi ha l'ultima parola, sia perché tutti sono coinvolti.

f) Questa riforma ha una sua interna coerenza?

La riforma costituzionale ha una coerenza interna molto solida. Questa è una delle ragioni per cui non è sensato sottoporla a diversi referendum invece di uno solo (opzione, tra l'altro, non prevista dall'ordinamento). **Riforma del bicameralismo con Camera di rappresentanza degli interessi delle istituzioni territoriali e riforma del Titolo V si tengono l'un l'altra.** La composizione indiretta del Senato è coerente con le sue nuove funzioni e con l'abolizione della doppia fiducia (solo la Camera dà e toglie la fiducia al Governo, essendo l'unica Camera a vocazione politica generale); i senatori restano anche consiglieri regionali e sindaci proprio per un mutuo scambio di esperienze e di interessi. Il Governo ottiene finalmente la corsia preferenziale per suoi progetti, mentre nel contempo è limitato il suo potere di decretazione. Si rafforza potenzialmente la governabilità e si rilanciano gli istituti di partecipazione, si alzano alcuni quorum (elezione del presidente della Repubblica) e si introducono nuove garanzie (ricorso diretto delle minoranze alla Corte costituzionale sulle leggi elettorali).

g) Come si coordina questa riforma con quella elettorale della sola Camera approvata l'anno scorso ("Italicum")?

In caso di vittoria del "sì", la riforma approvata sarà la prima ad affrontare contestualmente e coordinare la riforma elettorale della sola Camera¹, titolare del rapporto fiduciario, e quella della parte II della Costituzione. Il corpo elettorale, grazie all'"Italicum", esprimerà rappresentanza (con uno sbarramento limitato al 3% che garantisce ampio pluralismo) e Governo (con il premio che dà la maggioranza a una sola lista).

h) Questa riforma pone incertezze e dubbi interpretativi. E quali?

Ogni riforma pone dubbi interpretativi per il solo fatto di essere una novità. Ma questi sono quasi sempre figli di divergenti strategie politico-istituzionali che, dopo essersi fronteggiate al momento della stesura e del varo della nuova norma, si ripropongono dopo sul piano dell'interpretazione. Nel caso specifico, **la maggiore incertezza riguarda l'interpretazione della norma costituzionale (pasticciata per ragioni di compromesso) sulla composizione del Senato:**

¹ Legge 6 maggio 2015, n. 52. Cfr COSTA G., «Democrazia e maggioranza ai tempi dell'italicum», in *Aggiornamenti Sociali*, 6-7 (2015) 453-459.

l'elezione dei senatori è indiretta, essendo eletti da parte dei Consigli regionali, ma anche in qualche modo collegata col voto popolare al momento delle elezioni regionali. Secondo la sua formulazione, la futura legge elettorale per il Senato potrà spingere verso senatori più autonomi e politici o verso senatori più direttamente legati alle istituzioni territoriali e meno influenzati dai partiti. Ma questa duplice alternativa non inficia la riforma alla radice.

i) Questa riforma può creare problemi nuovi. E quali?

Non credo, in tutta onestà intellettuale, che la riforma creerà più problemi di quanti non potrà risolverne. **Il funzionamento attuale delle nostre istituzioni politiche e del sistema dei rapporti Stato-Regioni è tale che pare difficile immaginare che possano peggiorare**, anzi taluni miglioramenti si daranno per forza. Se la governabilità, come dovrebbe essere certo, risulterà rafforzata, si potranno anche correggere eventuali errori e risolvere antinomie che emergessero.

j) Questa riforma abbisogna di adempimenti successivi? E qual è la probabilità che questi siano attuati? Infine, in sintesi: il nostro ordinamento costituzionale considerato nel suo complesso, a riforma approvata, sarà più o meno funzionale rispetto a quello attuale? I cittadini ne trarranno vantaggio, in che misura e in che direzione?

Quanto fin qui visto serve a rispondere a questo ultimo quesito. Di certo la riforma imporrà vari adempimenti successivi. Fu lo stesso per la Costituzione del 1948: si pensi ai tempi di attuazione della Corte costituzionale o delle Regioni. Tra ciò che dovrà essere fatto vi è: legge elettorale per il Senato, nuovi regolamenti parlamentari (e dei Consigli regionali), nuova disciplina del referendum propositivo, disciplina del referendum abrogativo rafforzato, nuova disciplina delle proposte di iniziativa legislativa popolare. La realizzazione dipende dalla volontà politica, ma è certo che, a riforma approvata, questa volontà politica, quale che sia, potrà esprimersi più agevolmente e chi governerà e disporrà di una maggioranza dovrà risponderne davanti ai cittadini, senza ambiguità.

L'organizzazione costituzionale che ne verrà sarà, con alto grado di probabilità, più funzionale dell'attuale, e anche meno costosa. Il risparmio sarà non (solo) finanziario, ma soprattutto in termini di aumentata capacità di perseguire politiche pubbliche coerenti per il tempo necessario e al momento opportuno. È bene ricordare che la riforma riguarda solo la parte II della Costituzione: in pratica va considerata come il tentativo di attrezzarsi per meglio perseguire principi e valori della parte I, che nessuno vuole toccare. In questo senso i cittadini dovrebbero poterne trarre vantaggi. Con

le riforme non si mangia, disse una volta un accademico prestato alla politica. Aveva torto e ragione: ragione perché riforme di questo tipo possono solo fornire un armamentario istituzionale più funzionale, non di più; torto perché senza strumenti istituzionali aggiornati non si fanno le politiche di cui i cittadini hanno bisogno. Sono la classica preconditione necessaria ma – ahimé – non sufficiente.

Qualche osservazione sulle ragioni di chi è contrario

Avversari antichi (quelli che sono stati sempre contrari a ogni riforma, specie se di rafforzamento della governabilità) e avversari recenti (quelli che si sono scoperti alleati dei primi per ragioni – legittime, ma non giustificabili – di posizionamento rispetto alla maggioranza e al Governo) hanno rovesciato sulla riforma costituzionale un'alluvione di critiche sulle quali posso soffermarmi solo brevemente.

a) Critiche di metodo

– «Le riforme si fanno (solo) tutti insieme»: ma così si paralizza tutto, si concedono poteri di veto (perfino a chi ha già votato quasi lo stesso testo!), si rinvia alle calende greche.

– «Le riforme le fa il Parlamento e non il Governo»: infatti così è stato, il Governo ha proposto (come dappertutto nel mondo e anche da noi in passato) e il Parlamento ha disposto (90 emendamenti, 27 articoli cambiati su 41 iniziali; aggiunte significative e anche qualche peggioramento, ma così funziona la democrazia parlamentare). Ho letto di forzature a suon di questioni di fiducia, ma è falso, i regolamenti non lo permettono.

b) Critiche sulla legittimazione

– «Questo Parlamento non avrebbe dovuto cimentarsi nella riforma costituzionale perché formato sulla base di una legge elettorale dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale». Ma la stessa Corte ha detto che il Parlamento restava pienamente legittimato: non si può scegliere quale pezzo di sentenza applicare! Direi il contrario: se non questo Parlamento, quale? Già dimenticato il discorso di Napolitano a Camere riunite il 22 aprile 2013? E poi che facciamo, torniamo indietro al 2006?

c) Critiche di merito

– «La riforma combinata con l'«Italicum» mette tutto in mano a una sola persona e a un solo partito». È vero che la riforma vuole una più efficace e stabile governabilità, ma non solo non riduce le garanzie: le aumenta. Le maggioranze dei tre quinti sono per la Camera 378; per il Senato 60; a Camere unite 438. L'«Italicum» assegna 340 seggi alla Camera, quindi neanche contando su una compattezza granitica della maggioranza (mai vista!) questa può far da sé.

– «Riguardo al Senato, si sostiene che era meglio il monocameralismo». Ma non è utile la rappresentanza delle istituzioni regionali e locali? La composizione del Senato è ritenuta sbagliata: vero, sarebbe stato meglio seguire il modello del Bundesrat tedesco, ma la rappresentanza unitaria dei governi regionali non è oggi possibile perché il PD ne controlla troppi (17 su 21). Giustamente non è chiaro perché siano previsti i senatori presidenziali, ma il loro numero è contenuto e la loro presenza non basta per sciupare il resto. Infine, l'osservazione che bisognava ridurre i deputati, magari con qualche senatore in più, è facile da dire, impossibile da realizzare!

– «Il procedimento legislativo è complicato, ce ne sono troppi». In realtà sono solo due, con una variante principale. Leggi bicamerali e leggi a prevalenza della Camera (tutte le altre); fra queste ultime, quelle che permettono di "invadere" la competenza regionale prevedono un ruolo rafforzato del Senato. Poi ci sono alcuni procedimenti speciali, come esistono già oggi, anche se diversi dagli attuali. Le critiche sulla qualità letteraria del testo sono fondate, ma è lo stesso per tutti i prodotti legislativi e tutte le Costituzioni più recenti.

– «Troppa demagogia sui costi ridotti». Non è l'aspetto decisivo, ma, dopo anni di campagne sui costi della politica, 315 indennità parlamentari in meno, limiti a quelle dei consiglieri regionali, blocco del finanziamento dei gruppi e unificazione delle amministrazioni di Camera e Senato non sono da buttar via.

– «Le Regioni sono ridotte a enti amministrativi». In realtà non è così. È stata chiarita la supremazia legislativa statale, come in Germania, ma il resto dipenderà dalla capacità delle classi dirigenti regionali. Non è stata affrontata la riforma delle Regioni a statuto speciale, ma è un capitolo impegnativo e almeno in un caso tocca le relazioni internazionali.

d) Critiche sul referendum

– «Non avrebbe dovuto essere promosso anche dai fautori del "sì": a parte che nulla lo vieta, perché sarebbe stato inopportuno? Proprio coloro che considerano delegittimato questo Parlamento dovrebbero apprezzare la volontà anche della maggioranza di sottoporre una decisione così importante al corpo elettorale.

– «La riforma va sottoposta a diversi referendum»: questa proposta non è prevista né nella Costituzione né nella L. n. 352/1970 e finisce col far perdere la coerenza dell'insieme in cui "tutto si tiene".

Tiri il lettore le conclusioni, facendo un bilancio di quel che è stato presentato. Poche volte penso, la ragionevolezza (non le ragioni astratte!), sta così decisamente da una parte sola, quella del "sì".

FONTE: Corriere della Sera del 11 maggio 2016

LEGGE COSTITUZIONALE

LA RIFORMA NON È PERFETTA MA I NEMICI HANNO TORTO

Fronte Nessun disegno autoritario dietro il progetto del governo

SEGUE DALLA PRIMA

Nell'intervista al *Corriere* del 3 maggio, Napolitano ha detto il vero. Se la riforma del Senato non passerà, quella sarà la fine di ogni speranza di rinnovamento della democrazia italiana. Napolitano ha ricordato i tentativi passati, sempre falliti, per fare dell'Italia una vera democrazia governante. Ha anche osservato che l'eterogenea coalizione che dice «no» alla riforma è composta da tre gruppi. C'è il gruppo dei contrari, sempre e comunque, a toccare la Costituzione, quelli per cui (persino) il «bicameralismo paritetico» (due Camere con uguali poteri) è una componente imprescindibile della democrazia. C'è poi il gruppo di quelli a cui non importa molto della Costituzione, quelli che vogliono «fare fuori» Renzi.

Il terzo gruppo, infine, è composto dai perfezionisti, quelli favorevoli, in linea di principio, a riformare la Costituzione ma la cui contrarietà dipende dall'esistenza di sbavature e difetti vari del testo approvato dal Parlamento. Con i primi due gruppi, che chiameremo gli «irriducibili», è inutile discutere. Non possono essere convinti (oltre a tutto, come vedremo, sono tenuti insieme non solo da ragioni ideali ma anche da interessi politici e corporativi). Si può solo mostrare al pubblico la debolezza di mol-

te delle loro argomentazioni.

Il gruppo con cui vale la pena di discutere è quello dei perfezionisti, ostili alla riforma a causa di certi suoi difetti attinenti alla composizione del Senato (come la presenza di una quota di sindaci) e ad alcune delle previste competenze. Sono anche gli unici sinceramente interessati a confrontarsi pacatamente (come ha fatto Valerio Onida sul *Corriere* di ieri). Ai perfezionisti occorre dire che, sì, la riforma ha qualche difetto ma che questo è inevitabile, si verifica sempre quando un «comitato» in cui sono presenti tante teste e tante sensibilità diverse (un Parlamento è proprio questo) deve deliberare su un provvedimento complesso. Le mediazioni parlamentari, inevitabilmente, «sporcano», almeno un po', qualsiasi progetto, anche quello che in origine sembrava ottimo, perfetto.

L'unica possibilità alternativa alle mediazioni parlamentari (con i loro tira e molla e i compromessi necessari per formare una maggioranza) è una riforma imposta dall'alto, dal De Gaulle di turno, e confezionata per lui da un consigliere di fiducia. Se si preferisce la prima soluzione (e penso che siamo d'accordo nel preferirla), quella della mediazione parlamentare, della decisione collettiva assunta da un comitato, allora bisogna rassegnarsi alle imperfezioni. Solo una leggenda ha fatto credere ad alcuni che la stessa sorte non fosse toccata alla Costituzione vigente quan-

do venne confezionata dall'apposito comitato (la Costituente).

Sabino Cassese (*Corriere* del 6 maggio) ha mostrato la debolezza degli argomenti dei contrari alla riforma del Senato. Non c'è nessuna «democrazia autoritaria» alle porte. Il governo sarà un po' più forte (e un po' più stabile ed efficiente) ma continuerà ad essere bilanciato da contropoteri che esistono oggi ma non esistevano agli albori della Repubblica: le istituzioni europee, la Corte costituzionale, le Regioni. Si rimedierà però a due gravi errori: il bicameralismo paritetico, appunto, che ha reso sempre debole e incerta la navigazione dei governi, e gli effetti della sciagurata riforma del Titolo V che spostò dal governo centrale alle Regioni poteri e competenze che non avrebbero mai dovuto prendere quella strada e che mise i governi nella impossibilità di attuare politiche nazionali in alcuni ambiti cruciali.

Piuttosto, è giusto ricordare, come ha fatto Antonio Polito sul *Corriere* del 9 maggio, che la riforma del Senato è strettamente collegata alla legge elettorale (Italicum). Chi vota (in un senso o nell'altro) sul Senato vota anche, di fatto, su quella legge.

Ci sono interessi, politici e corporativi, che, motivi ideali a parte, alimentano la «coalizione del no». In primo luogo, sono ostili diverse Regioni le quali preferiscono di gran lunga tenersi poteri e competenze regolate loro dalla riforma del Titolo

V, fonti di tante «insane» politiche clientelari, piuttosto che puntare su quell'influenza sana, pulita, che il costituendo Senato delle Regioni consentirebbe loro di esercitare in difesa dei rispettivi territori.

Poi ci sono alcuni settori della magistratura (Magistratura democratica fa parte dei comitati per il no, e diversi magistrati stanno facendo campagna contro la riforma). Verosimilmente, temono il rafforzamento del governo, temono che, per effetto di quel rafforzamento, la loro posizione di preminenza entro il sistema politico possa, col tempo, indebolirsi.

Ci sono poi gli interessi politico-partitici, quelli dei nemici di Renzi, interni al suo partito ed esterni, di coloro che vogliono affossare la riforma per sbarazzarsi del premier. Nulla da eccepire: è la politica, bellezza. Si può solo concordare con *Il Foglio* quando rileva una stranezza: Silvio Berlusconi (che ha appena ribadito la sua contrarietà alla riforma) si ritrova ora alleato dei propri storici nemici, di una coalizione che usa contro Renzi gli stessi argomenti che per vent'anni ha usato contro di lui.

Non c'è alcun progetto autoritario. E Renzi non è Erdogan. Ma il buon senso è una merce rara. Soprattutto in politica.

Angelo Panebianco

© RIPRODUZIONE RISERVATA

GLI AUTORI DEL NO



Alessandro Pace: nato a Lanciano il 30 settembre 1935 è un costituzionalista e docente italiano. Si è laureato in giurisprudenza con il massimo dei voti nel 1957 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", ottenendo la libera docenza di diritto costituzionale nel 1967. In seguito ha insegnato diritto costituzionale nelle Università di Cagliari (1968-1973), di Modena (1973-1974) e di Firenze (1974-1980), prima di essere chiamato a ricoprire, nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università "La Sapienza" di Roma, la cattedra di diritto pubblico dell'economia e, successivamente, quella di istituzioni di diritto pubblico. È autore di oltre 300 pubblicazioni scientifiche in materia di diritto costituzionale. È presidente del "Comitato per il NO" creato in vista del referendum sulla riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi.



Filippo Pizzolato: Filippo Pizzolato è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico all'Università degli Studi di Milano-Bicocca. I suoi lavori di ricerca si sono sviluppati negli anni su specifiche aree tematiche come: Principio di sussidiarietà, Diritti sociali, Rappresentanza degli interessi, Regolazione del mercato, Referendum. È membro del comitato bergamasco per la difesa della costituzione ed autore di numerose pubblicazioni.



Giovanni Maria Flick: nato a Ciriè nel 1940 è un giurista, politico e accademico italiano, Ministro di grazia e giustizia del governo Prodi I e presidente della Corte costituzionale dal 14 novembre 2008 al 18 febbraio 2009. Fu durante il suo mandato come Ministro di grazia e giustizia che a Roma si svolse il processo contro l'ex ufficiale delle SS Erich Priebke. Quando Priebke venne assolto per prescrizione i parenti delle vittime delle Fosse Ardeatine si ribellarono insieme alla comunità ebraica di Roma costringendo i giudici a restare assediati nel Tribunale militare fino a notte fonda. Ciò fino a quando il ministro Flick non intervenne convalidando il provvedimento cautelare dell'Autorità di P.S. che disponeva la custodia di Priebke per evitarne la scarcerazione, la quale avrebbe fatto rivivere l'istanza di estradizione tedesca. Membro del "Comitato per il NO" al prossimo referendum

GLI AUTORI DEL SI



Carlo Fusaro: nato nel 1950 in Svizzera da madre svizzera tedesca e padre italiano (magistrato); cittadino italiano e svizzero; professore ordinario di Diritto elettorale e parlamentare dal 1999, e in precedenza professore associato di Diritto pubblico dal 1996. Ha insegnato nelle università di Pisa e di Firenze (dove insegna tuttora). Ha pubblicato numerose monografie, volumi e articoli in Italia e all'estero. Membro del “Comitato per il SI” al prossimo referendum.



Beniamino Caravita di Toritto: nato a Roma il 19 aprile 1954; è docente ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nella Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia e Comunicazione dell'Università “La Sapienza” di Roma. Svolge la sua attività professionale prevalentemente nelle aree del diritto amministrativo, costituzionale, tributario, contabile e commerciale; vanta specifiche competenze nei settori del diritto della concorrenza, del diritto regionale, sanitario, nonché nelle materie dei lavori pubblici, dell'ambiente e delle telecomunicazioni. Membro del “Comitato per il SI” al prossimo referendum.



Angelo Panebianco: nato a Bologna l'11 giugno del 1948 è un politologo, saggista e accademico italiano, di impostazione teoretica liberale influenzata dall'elitismo e dal realismo politico. Ha svolto attività di ricerca presso la Harvard University, l'Università della California a Berkeley, la London School of Economics and Political Science. Ad oggi è professore all'Alma mater studiorum Università di Bologna, dove insegna *Sistemi internazionali comparati* presso la Facoltà di Scienze politiche. Membro del “Comitato per il SI” al prossimo referendum.