LE RAGIONI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

A cura di
Carlo Fusaro
e Daniele Caruso

IL SÌ
CHE CAMBIA
LE COSE

Partito Democratico

Sì cambia

LA RIFORMA IN SINTESI - Per cosa si vota?

Si tratta di una legge di revisione costituzionale, cioè una legge che cambia la Costituzione, che il Parlamento ha varato nel rispetto rigoroso della Costituzione stessa. Questa modifica della Costituzione punta a rafforzare e semplificare il governo del Paese, con conseguenti notevoli risparmi sui costi della politica. Interviene solo sulla Parte Seconda della Costituzione (quella che si occupa dell'ordinamento della Repubblica, cioè dell'organizzazione dei poteri pubblici); invece la Parte Prima (che segue i Principi fondamentali e contiene il catalogo dei diritti e dei doveri delle persone) non è toccata.

Aboliti i doppioni - **Via il "bicameralismo perfetto", anomalia italiana, con Camera e Senato veri e propri doppioni in tutto e per tutto.**
Differenziate le funzioni delle Camere: alla Camera dei deputati è attribuita la rappresentanza della Nazione e il potere di fiducia al Governo, mentre al Senato la rappresentanza delle Istituzioni territoriali. Ridotto il numero complessivo dei senatori a 95 (rispetto agli attuali 315 senatori elettivi), scelti tra consiglieri regionali e sindaci dai Consigli regionali (che restano consiglieri e sindaci). Abolite, perciò, le indennità per i 95 senatori. La sola Camera dei deputati è eletta direttamente dal corpo elettorale, rappresenta la Nazione e partecipa alla determinazione dell'indirizzo politico, accordando e revocando la fiducia al Governo. La sola Camera dei deputati può essere sciolta dal Presidente della Repubblica. Si resta dunque nell'ambito di una forma di governo parlamentare. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi territoriali dai quali sono eletti, ne consegue che il Senato si rinnova parzialmente quando si rinnovano i Consigli regionali. Il Senato è un organo continuo e non è soggetto a scioglimento.

Istituzioni semplici - **Solo la Camera dà e toglie la fiducia al Governo, e solo la Camera, in ultima analisi, decide sulle leggi ordinarie.**
Una sola Camera resta quella "politica" che rappresenta le diverse opinioni degli elettori. L'altra, il Senato, rappresenta Regioni e Comuni. Risolto inoltre un serio quanto trascurato problema di deficit democratico: al Senato non votavano i cittadini da 18 a 25 anni. Solo la Camera dà e toglie la fiducia al Governo.
La Camera ha, per questo, la prevalenza sul Senato in materia legislativa. Solo alcuni tipi di leggi (a partire dalle leggi costituzionali) restano di competenza anche del Senato. Il grosso della legislazione diventa a prevalenza Camera: il Senato può dire la sua, ma è la Camera che decide. Il Senato ha importanti capacità di controllo e di valutazione delle politiche pubbliche.
I senatori da 315 passano a 95 componenti di cui 74 sono consiglieri regionali e 21 sono sindaci, più fino a 5 senatori di nomina presidenziale. I senatori saranno scelti dai Consigli regionali e nel rispetto delle indicazioni degli elettori in occasione delle elezioni regionali. Ad ogni Regione è assegnato un numero di rappresentanti rispetto alla propria popolazione, che non può essere inferiore a due.

Istituzioni veloci - **Il Governo può chiedere al Parlamento di esprimersi entro 70 giorni sulle parti più importanti del proprio programma.**
Nasce il voto in tempi certi dei progetti di legge dichiarati essenziali per l'attuazione del programma di governo. Non oltre 70 giorni. Rafforzato il ruolo del Governo nel procedimento di formazione della legge: potrà chiedere l'iscrizione in via prioritaria all'ordine del giorno della Camera dei deputati dei disegni di legge considerati essenziali per l'attuazione del programma di Governo. La pronuncia definitiva della Camera dei deputati sui disegni di legge prioritari deve intervenire entro settanta giorni dalla richiesta (perciò si parla di data certa). In generale, il procedimento legislativo si articola in tre procedimenti principali:

1. Il procedimento a prevalenza Camera, che si applica in via generale a tutte le leggi diverse da quelle bicamerali, che sono approvate dalla Camera dei deputati e sono esaminate dal Senato solo se lo richiede un terzo dei suoi membri entro dieci giorni dalla trasmissione da parte della Camera. In tal caso il Senato può approvare proposte di modifica entro i successivi trenta giorni. La Camera dei deputati delibera su tali proposte in via definitiva. Quando il Senato non intenda procedere all'esame, o quando sia passato inutilmente il termine per deliberare o quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge viene promulgata.
2. Il procedimento bicamerale che richiede l'approvazione dei disegni di legge da parte di entrambe le Camere (come oggi), ma solo per: le leggi di revisione della Costituzione e altre regole fondamentali.
3. Il procedimento speciale per leggi su materia che spetta alle Regioni. Su proposta del Governo il Parlamento può votare leggi su materie regionali (si tratta della cosiddetta "clausola di supremazia"). In questo caso le proposte di modifica deliberate dal Senato a maggioranza assoluta dei suoi componenti possono essere "superate" dalla Camera dei deputati solo a maggioranza assoluta dei propri membri.

La realtà dei territori in Parlamento - **Più influenza dei territori a Roma grazie al nuovo Senato, composto da consiglieri regionali e sindaci.**
Questi i compiti del nuovo Senato che ha la funzione generale di rappresentare le istituzioni territoriali: esercitare le funzioni di raccordo tra lo Stato, Regioni, Comuni, Città metropolitane; concorrere in parte all'esercizio della funzione legislativa; concorrere all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, le autonomie territoriali e l'Unione Europea; partecipare alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea; valutare le politiche pubbliche e l'attività

delle pubbliche amministrazioni; verificare l'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori; concorrere ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge; concorrere a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato; partecipare alla elezione del presidente della Repubblica, dei giudici della Corte costituzionale e dei membri del Consiglio superiore della magistratura; svolgere inchieste su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali; svolgere attività conoscitive e formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.
L'idea di fondo è: qualche potere legislativo in meno alle Regioni; meno conflitti Stato-Regioni (perché la legge dello Stato se necessario prevale anche in materia regionale); ma - in compenso - presenza delle Regioni e dei Comuni (che hanno il grosso dei compiti amministrativi) in Parlamento attraverso il nuovo Senato.

Meno parlamentari e meno costi - **220 parlamentari in meno: i senatori scendono da 315 a 100 e solo i deputati ricevono l'indennità. Abolito il finanziamento dei gruppi nei consigli regionali.**
Inoltre, è introdotto in Costituzione il vincolo della trasparenza della pubblica amministrazione.
Le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori.
Si prevede infine che le risorse derivanti dall'autonomia finanziaria regionale e locale assicurino il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza.
Limitati, da subito, gli emolumenti spettanti al Presidente della giunta e ai consiglieri regionali. Abolito, da subito, il finanziamento dei gruppi nei Consigli regionali.

Via il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e via le province - **Finalmente abolito il Cnel, con relativi risparmi, non lo rimpiangeremo. Via dalla nostra Carta anche ogni riferimento alle province.**
Viene tolto ogni riferimento alla province dalla nostra Costituzione. Stato e Regioni saranno liberi di farne quel che credono utile, anche in base alla realtà regionale. È soppresso, da subito, il Consiglio Nazionale dell'economia e del Lavoro (CNEL). Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, viene nominato, un commissario straordinario cui è affidata la gestione provvisoria del CNEL, per le attività relative al patrimonio, compreso quello immobiliare, nonché per la riallocazione delle risorse umane e strumentali presso la Corte dei conti, nonché per gli altri adempimenti conseguenti alla soppressione. All'atto dell'insediamento del commissario straordinario decadono dall'incarico gli organi del CNEL e i suoi componenti per ogni funzione di istituto, compresa quella di rappresentanza, con tutti gli emolumenti connessi.

Chiarezza delle leggi - **Fine della legislazione concorrente tra stato e regioni, causa di conflitti e incertezza legislativa. Lo Stato può intervenire sulle materie di competenza regionale nell'interesse nazionale, a vantaggio della chiarezza della legge e a vantaggio di cittadini, imprese, amministrazioni pubbliche.**
Cancellata la legislazione concorrente tra Stato e Regioni e riportate alla competenza esclusiva dello Stato alcune materie. Estese le materie sulle quali singole Regioni con i conti in ordine possono chiedere allo Stato di intervenire: tra le quali il governo del territorio, le politiche attive del lavoro, l'ordinamento scolastico, la tutela dei beni culturali, l'ambiente, il turismo, il commercio con l'estero. In altre parole, nel riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, viene meno la legislazione concorrente (ai sensi

della quale oggi lo Stato è oggi chiamato a dettare i principi fondamentali della materia e le Regioni la normativa di dettaglio). Una parte delle materie oggi sono affidate alla legislazione concorrente è trasferita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, il resto va alle Regioni. È espressamente attribuito alle Regioni potere legislativo in materia di rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e della mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Donne e rappresentanza - **Più promozione della presenza delle donne in Parlamento e nei consigli regionali: i diritti delle donne passano anche dalla loro presenza nelle istituzioni.**
Rafforzato il principio della parità di genere nell'accesso alla rappresentanza politica, con riferimento espresso sia al parlamento nazionale sia agli organi elettivi regionali. Le leggi che disciplinano le modalità di elezione di entrambe le Camere devono promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza e sia a livello nazionale che nazionale.

Garanzie costituzionali - **Limiti all'utilizzo dei decreti legge da parte del Governo e Statuto dell'Opposizione.** Riformato il sistema di elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali. Nuovi limiti alla decretazione d'urgenza del governo e introduzione dello Statuto dell'opposizione a garanzia delle minoranze. Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune (non più integrato dai delegati regionali: tutto il Senato è regionale e comunale): per l'elezione è richiesta la maggioranza dei due terzi del collegio nei primi tre scrutini, quella dei tre quinti del collegio dal quarto al sesto scrutinio e la maggioranza dei tre quinti dei votanti (non più la sola maggioranza assoluta) dal settimo scrutinio in avanti. Questo vuol dire che è impossibile per un partito da solo eleggere il presidente. I giudici della Corte di spettanza del Parlamento sono eletti con la maggioranza attuale, tre dalla Camera, due dal Senato (separatamente invece che congiuntamente). Una forte minoranza parlamentare sia alla Camera sia al Senato può chiedere che la Corte valuti la legititmità costituzionale della legge elettorale prima che sia promulgata.

Partecipazione - **Decisione in tempi certi sulle leggi d'iniziativa popolare, riforma del referendum e introduzione del referendum propositivo.** Sono riformate le disposizioni sugli istituti di democrazia diretta. Per quanto riguarda il referendum abrogativo sono previsti due diversi quorum di validità del voto: quando la proposta viene sottoscritta da 500.000 elettori, il quorum consiste nella maggioranza degli aventi diritto al voto (come ora), quando invece la proposta viene sottoscritta da almeno 800.000 elettori è la metà più uno rispetto ai votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati (quindi il 37-40%). In entrambi i casi la proposta è approvata se ha raccolto il consenso della maggioranza dei voti espressi. Tempi certi per l'iniziativa legislativa popolare. È infatti aumentato il numero degli elettori per sottoscrivere la proposta (da 50.000 a 150.000), ma al contempo è garantita una deliberazione conclusiva su tali proposte (cosa mai avvenuta sulle proposte di iniziativa popolare fino ad oggi).

LE RISPOSTE ALLE PRINCIPALI CRITICHE

Le principali critiche che vengono formulate dal fronte del no, data l'assenza di veri argomenti forti, sono spesso complicate e poco comprensibili per il cittadino comune. Proviamo tuttavia ad elencarle, anche in modo da saperne parlare in modo efficace con i nostri amici e contatti...

Critica: *è la Costituzione più bella del mondo... non si tocca.*
Risposta: Vabbé. Basta crederci. Seriamente parlando: è una buona Costituzione quella del '48, ma se continua ad andar benissimo nella prima parte non va affatto tanto bene nella seconda. In quella parte non è affatto la più bella del mondo. Ha molti e seri difetti. Gli stessi padri costituenti ne erano consapevoli e lo dissero fin da subito.

Critica: *la riforma non era necessaria*
Risposta: nessun paese al mondo aveva o ha un Parlamento come il nostro, nel quale due diverse assemblee entrambe elette direttamente fanno esattamente le stesse cose: un vero e proprio doppione, causa di lentezze, inefficienze, costi, instabilità (le leggi van tutte votate due volte da due Camere diverse; il governo deve avere una maggioranza in due Camere e non in una sola, e così via); da più di trent'anni le forze politiche concordano sull'esigenza di riformare il Parlamento: è difficile pensare si siano tutti sbagliati e per tutto questo tempo!

Critica: *si privilegia troppo alla governabilità sulla rappresentatività e senza contro-poteri esterni riducendo il potere d'iniziativa legislativa del Parlamento a vantaggio di quella del Governo.*
Risposta: la riforma assicura più democrazia, non meno: aumenta gli istituti di partecipazione, dà precise

indicazioni sulle garanzie per minoranze e opposizione nei regolamenti parlamentari, responsabilizza davanti agli elettori chi governa, sana il deficit democratico derivante dal fatto che il Senato oggi pesa quanto la Camera ma non è eletto a suffragio universale (non votano i circa 4.000.000 di cittadini fra 18 e 25 anni meno un giorno, cosa di cui tutti si dimenticano.) Certo: la fiducia con la sola Camera e la legge elettorale assicureranno maggiore governabilità: un obiettivo che si persegue da tanti anni.

Critica: *sono previsti troppi tipi di votazione delle leggi ordinarie con conseguenze pregiudizievoli per la funzionalità delle Camere e quindi non è vero che si semplifica il procedimento di formazione delle leggi.*
Risposta: Falso, vi sono solo tre tipi di procedimento, sulla falsariga delle migliori esperienze federali europee. È del resto così in molti ordinamenti.

Critica: *la riforma riduce troppo la composizione del Senato rendendo irrilevante il voto dei senatori nelle riunioni del Parlamento in seduta comune. Inoltre è un problema che i senatori siano anche consiglieri regionali o sindac*i.
Risposta: Questa osservazione nasce dall'incapacità di immaginare per il Senato ruolo e modalità di funzionamento radicalmente diversi da quelli attuali. È evidente che i lavori dei 21 consigli, dei comuni con sindaco senatore e delle Camere andranno appropriatamente coordinati. È chiaro che il Senato non sarà un organo riunito in permanenza come le Camere attuali. Si pensi che il Bundesrat tedesco (che rappresenta i Länder, cioè le regioni tedesche) si riunisce e vota un giorno al mese! D'altra parte i senatori sono anche consiglieri e sindaci proprio per assicurare che rappresentino gli interessi di città e regioni.

Critica: *La riforma è stata affrettata inutilmente, si poteva fare le cose con più calma.*

Risposta: Beh, verrebbe da ridere (o meglio: da piangere) se non fosse una cosa seria. Se il referendum andrà come deve andare saranno passati esattamente 30 mesi, con sei letture parlamentari, esame e votazione prima in Commissione e poi in Aula, votazione di migliaia di emendamenti. Ma si potrebbe dire che è una riforma attesa almeno da 33 anni (dal 1983: prima commissione parlamentare per questo genere di riforma).

Critica: *La riforma mette le istituzioni in mano a una sola forza politica, in combinazione con la nuova legge elettorale "Italicum".*
Risposta: La riforma elettorale già approvata, ci permetterà di avere un vincitore certo la sera delle elezioni, come accade nei comuni, aumentando la responsabilità di chi governa e permettendo ai cittadini di scegliere non solo i parlamentari ma anche la maggioranza di governo, senza lasciare tale scelta ad accordi tra pochi dirigenti di partito dopo le elezioni. In ogni caso, la Camera potrà ancora sfiduciare il Governo (cosa del resto successa solo una volta dal 1948) e solo il presidente della Repubblica potrà sciogliere la Camera, come avviene adesso. Si rimane pertanto pienamente all'interno di una forma di governo parlamentare.

Critica: *Il voto a data certa sulle proposte di legge del Governo dà a quest'ultimo poteri eccessivi.*
Risposta: Assolutamente no. Serve ad evitare la decretazione d'urgenza (che poi spesso si unisce ai c.d. maxiemendamenti) e nel contempo, al Governo, per attuare il programma per il quale è stato votato. Il Parlamento potrà sempre e comunque fare il suo mestiere: salvo il rispetto dei tempi!

Critica: *Il nuovo Titolo V è una controriforma rispetto a quella del 2001*
Risposta: Controriforma è dire troppo. Ma non si può negare che si tratta di una incisiva e voluta

modifica di rotta. L'idea di fondo è ridimensionare la competenza legislativa delle Regioni, nel momento che si coinvolgono esse e i Comuni nella produzione del diritto e delle decisioni a livello centrale.

Critica: *La clausola di supremazia dello Stato avvilisce l'autonomia regionale.*
Risposta: Non è così. Praticamente tutti i sistemi regionali e soprattutto federali prevedono che il Parlamento nazionale – all'occorrenza – abbia l'ultima parola.

Critica: *Non si dovrebbe avere un referendum unico su tutta la riforma ma tanti referendum per ogni specifico aspetto.*
Risposta: prima di tutto questa è la disciplina che prevedono oggi la Costituzione e la legge, rispettate al 100%; secondo, il Parlamento una legge ha votato e non è immaginabile adesso - a giochi fatti - suddividere la riforma in più referendum (e chi dovrebbe farlo, secondo quale criterio?); terzo una riforma di questo impegno si fonda su accordi parlamentari che non si sarebbero mai fatti se poi fosse stato possibile, successivamente, ridiscutere singoli aspetti; quarto, una riforma costituzionale non è supermercato, compro questo, lascio quello, né una costituzione può essere una specie di vestito di Arlecchino! Sono invenzioni di alcuni oppositori senza argomenti più seri.

Insomma... Checché ne dica il fronte del "no (a tutto)", è una **buona riforma** costituzionale perché affronta finalmente questioni in sospeso da decenni e lo fa in modo adeguato.
L'essenziale che si voleva ci fosse, c'è. Superamento del bicameralismo perfetto, fiducia con la sola Camera, prevalenza legislativa della Camera politica, Senato di rappresentanza territoriale indirettamente eletto, revisione del titolo V, abolizione enti inutili o comunque costituzionalmente non necessari.

È uno strumento prezioso per perseguire meglio l'attuazione dei principi fondamentali e per meglio assicurare la tutela dei diritti. La giustizia sociale e la difesa degli ultimi non si promuovono con istituzioni impotenti e inefficaci: servono al contrario istituzioni forti e incisive. Pone fine a una lunghissima stagione di inconcludenza riformatrice che dura da oltre vent'anni: il che di per sé ha concorso a ridurre la fiducia nella politica e in generale l'autostima del Paese in sé stesso. Questa riforma può essere – volendo e sapendo – uno strumento per il rafforzamento della democrazia e il rilancio della politica. Qui molto starà - è chiaro - ai protagonisti (classe politica nazionale, classi politiche regionali e locali, cittadini tutti). Perché una cosa resta ovviamente chiara a tutti: le istituzioni (inclusi i partiti), le regole giuridiche (dunque le Costituzioni) sono strumenti, mezzi in vista di un fine. Bisogna saperli utilizzare al meglio. Ma in ogni caso la storia insegna che non è la forza ma la debolezza del potere democratico a mettere in crisi la fiducia nelle istituzioni e nella politica.

Sì
cambia