

Referendum costituzionale, tutti i perché bisogna votare Sì

Speciale di due pagine con le risposte alle domande sulla riforma della Costituzione

Carlo Fusaro

Si tratta di una legge di revisione costituzionale che il Parlamento ha varato nel rispetto rigoroso dell'art. 138 della Costituzione. Questa modifica punta a rafforzare e semplificare il governo del Paese e 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. **P. 10-11**

La riforma costituzionale ecco su cosa si voterà e perché



● I promotori e gli oppositori, la semplificazione, il legame con la legge elettorale: vademecum alle urne d'autunno per confermare la svolta

Quanto accaduto nel 2013 mostra i limiti di questo sistema istituzionale e dei pariti

Per Mattarella influirà sulla capacità di governare i problemi già quando nascono

Delle temute svolte autoritarie non c'è traccia nella riforma né nei suoi modelli

Meglio la legittimazione popolare, visto come è nato questo Parlamento

L'ANALISI

Carlo Fusaro



1 Di che si tratta in due parole
Si tratta di una legge di revisione costituzionale che il Parlamento ha varato nel rispetto rigoroso dell'art. 138 della Costituzione. Questa modifica punta a rafforzare e semplificare il governo del Paese e interviene solo sulla Parte Seconda della Costituzione (quella che si occupa

pa 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 (salvo una modifica all'art. 48).

In particolare la legge di revisione:
- riforma il Parlamento: abolite le due Camere come doppioni
- trasforma il Senato in un'assemblea di rappresentanza di Comuni e Regioni, molto più piccola (95 vs. 315 membri elettivi = meno 220)
- al Governo basterà, come dappertutto,

to, la fiducia della sola Camera
- sana l'incongruenza democratica di una seconda Camera con i poteri della prima ma alla cui elezione non



partecipano i cittadini fra 18 e 25 anni meno un giorno

- rafforza il Governo in Parlamento;
- rafforza la partecipazione attraverso iniziativa popolare e referendum;
- cancella ogni riferimento alle Province;
- abolisce il CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro)
- ridisegna i rapporti fra Stato e Regioni secondo la formula: più potere legislativo allo Stato, più influenza di Regioni e Comuni sullo Stato grazie al nuovo Senato
- lungi dal trascurarle rafforza in più punti le c.d. garanzie (incluso il controllo di costituzionalità preventivo sulle nuove leggi elettorali).

2 Ma... questa riforma è proprio necessaria?

Sì, questa riforma è urgente e indispensabile. In sintesi: gli stessi padri costituenti furono insoddisfatti del modello di Parlamento sul quale avevano raggiunto un accordo: tanto vero che sin dal gennaio 1948 cominciarono a prendere le distanze dal bicameralismo delineato in Costituzione (votarono due leggi elettorali quasi eguali; nonostante una durata del Senato prevista in 6 anni invece che 5 come la Camera già dal 1953 si provvide a sciogliere in anticipo il Senato per evitare lo sfalsamento di date; nel 1963 si ridusse a 5 anni la durata del Senato, uniformandola a quella della Camera); nessun paese al mondo aveva (ha) un Parlamento come il nostro, nel quale due diverse assemblee entrambe elette direttamente fanno esattamente le stesse cose;

da più di trent'anni le forze politiche (della cosiddetta Prima come della cosiddetta Seconda Repubblica) concordano sull'esigenza di riformare il Parlamento: difficile pensare si siano tutti sbagliati, e sempre; inoltre da quando - primi anni Novanta - si è cercato di costruire una democrazia maggioritaria (fondata sull'idea che gli elettori danno alla maggioranza e al Governo gli strumenti per guidare il Paese senza le eterne mediazioni e la paralisi delle coalizioni fondate su leggi elettorali proporzionali) il bicameralismo paritario indifferenziato è diventato un ostacolo al governo del Paese; il nostro Paese solo adesso sta tentando di uscire da una crisi profonda e ha bisogno di istituzioni più efficienti e più all'altezza delle sfide che ci pone l'economia globalizzata e le stesse difficoltà dell'Unione europea. C'è bisogno di una governabilità più rapida ed efficace; dai primi anni Novanta sono stati i cittadini a indicare la strada di riforme politico-istituzionali incisive: basti pensare al successo dei referendum elettorali (1990-1993 con ulteriori tentativi, falliti, successivi); ma non è stato mai possibile - di fatto -

affrontare in modo coordinato legislazione elettorale e riforma costituzionale, rendendo monco ogni tentativo di cambiare veramente le cose; a questo la riforma Renzi-Boschi unita all'Italicum pone rimedio; la prima parte di questa XVII legislatura (dal 2013) ha mostrato i problemi derivanti da un sistema politico-istituzionale inadeguato e da un sistema partitico che fatica a riorganizzarsi: basti ricordare le difficoltà a far nascere il primo governo della legislatura e la sua vita stentata; e ancor di più l'impossibilità di eleggere un nuovo presidente della Repubblica con la necessità di fare appello al presidente uscente - Giorgio Napolitano - che aveva chiaramente detto di non considerarsi candidato (d'altra parte fino al 2013 la prassi era sempre stata di non rieleggere lo stesso presidente); Napolitano nell'accettare pose la condizione che si facessero - finalmente - le riforme; infine, è stato detto e ripetuto fino alla noia: è vero che con le riforme istituzionali (costituzionali, elettorali, regolamentari) "non si mangia"; ma è altrettanto vero che esse sono necessario strumento da mettere a disposizione di tutti per - poi - assumere quelle decisioni che - se perseguite per il tempo e con la coerenza necessari - possono effettivamente produrre risorse da redistribuire, servizi, e in ultimo migliore qualità della vita..

3 Chi ha scritto la riforma? Chi l'ha voluta? Chi l'ha votata?

Le riforme ha radici lontane: risalgono addirittura alla Costituente. Non va dimenticato che la proposta che la Commissione incaricata fece all'Aula, nel gennaio 1947, prevedeva proprio un Senato composto (anche) da rappresentanti dei consigli regionali. Poi prevalse la soluzione del doppione (elezione diretta e stesse competenze per la Camera e per il Senato).

Tutte le proposte di riforma fallite in passato hanno puntato a una differenziazione radicale fra Camera e Senato (il doppione non ha e non ha mai avuto senso). Venendo a tempi recenti un riferimento preciso è il lavoro della Commissione di esperti nominata dal governo Letta (2013) e guidata dall'allora ministro Quagliariello. Dopo il varo nel febbraio 2014 del governo Renzi sono stati gli uffici del ministro per le riforme costituzionali (Maria Elena Boschi) a predisporre un progetto che raccoglieva e completava le proposte precedenti: diventando l'AS1429 (fu infatti presentato al Senato mentre la nuova legge elettorale, delle stesse settimane, iniziava il suo percorso alla Camera). Il testo iniziale del governo è stato profondamente inciso in sede parlamentare (con miglioramenti, integrazioni, e qualche peggioramento).

Esso ha subito una riscrittura incisiva al Senato, grazie soprattutto al lavoro dei relatori, Anna Finocchiaro (Pd) e Roberto Calderoli (Lega). Gli emendamenti approvati sono stati decine, ricambiando 27 dei 43 articoli della Costituzione toccati dalla proposta governativa. Poi una serie di modifiche ed emendamenti (calcolati in circa il 10-15% del testo Senato) sono stati approvati anche dalla Camera (18 articoli modificati su 45). Infine il Senato ne ha approvati altri sette (ritoccandone 4), in un paio di casi ripristinando il proprio testo precedente. Il testo Senato 2 (per dire così), dell'ottobre 2015) è diventato quello definitivo, fatto proprio dalla Camera l'11 gennaio 2016, nuovamente approvato dal Senato il 20 gennaio e ora in attesa dell'ultimo voto della Camera (aprile 2016).

Sì può ben dire che questa riforma è stata voluta prima di tutto dall'ex presidente della Repubblica Giorgio Napolitano; in secondo luogo è stata voluta dall'intesa Renzi-Berlusconi del dicembre 2013 e gennaio 2014 (confermata fino al gennaio 2015 quando si ebbe la rottura sul tema dell'elezione del nuovo capo dello Stato); infine è stata voluta dai gruppi parlamentari della maggioranza di governo nonché da parte di quelli di opposizione (Forza Italia fino al gennaio 2015; fuoriusciti da Forza Italia e da altri partiti successivamente). Parlando alla Columbia University di New York, nel corso della sua visita ufficiale negli Stati Uniti, Sergio Mattarella non ha nascosto valutazioni lusinghiere sulla riforma Renzi-Boschi (««Dopo anni di dibattito il Parlamento sta per approvare un'importante riforma della Costituzione che trasforma il ruolo del Senato da seconda Camera politica, con le medesime attribuzioni della Camera dei deputati, in Assemblea rappresentativa delle Regioni e dei poteri locali...» la riforma del Senato influirà sulla capacità di governare i problemi quando nascono e non dopo...», Il febbraio 2016).

Al Senato, la riforma è stata votata da 180 senatori su 315 elettivi il che rappresenta un solido 57% (ben oltre la metà più uno che è di 158 senatori, 161 considerando anche quelli a vita, dei quali però si è espresso solo il presidente emerito Napolitano, mentre la senatrice Cattaneo si è astenuta).

4 Quali sono le caratteristiche specifiche di questa riforma?

Questa riforma ha alcune importanti caratteristiche specifiche che la distinguono da tutte quelle che l'hanno preceduta: (a) diversamente da alcuni precedenti (1993, 1997) rispetta al 100% - cioè testualmente e rigorosamente - il procedimento disciplinato dall'art. 138 della Costituzione stessa (che non

è stato cambiato e non si propone di cambiare);

(b) affronta contestualmente e contemporaneamente sia la materia elettorale sia l'assetto del Parlamento. La legge elettorale 52/2015 (Italicum) è già una realtà; è in vigore e sarà operativa a partire da luglio 2016;

(c) al di là delle scelte di voto finali - è frutto di una convergenza larga sia del mondo accademico (vedi le conclusioni della "Commissione per le riforme" del governo Letta) sia del mondo politico (ad eccezione in particolare del M5S).

5 Quale valutazione si può dare - nel suo complesso - a questa riforma? È una riforma utile?

Parlando allora della riforma nel suo complesso, il giudizio va dato di prospettiva, strategico non sui dettagli o sugli aspetti - oggettivamente - marginali.

Sotto questo aspetto, si trova nella riforma quello che si voleva ci fosse: riforma del bicameralismo, rapporto fiduciario con la sola Camera, Senato delle autonomie (anche se non si chiama - ancora - così), semplificazione istituzionale, qualche risparmio di costi, un tentativo di correggere il titolo V° del 2001 riducendo la conflittualità Stato-Regioni, quasi unanimemente considerato da sistemare.

Su questo occorre, al referendum, prendere posizione e votare: non su qualche dettaglio del procedimento legislativo, su questa o quella materia restituita come competenza allo Stato, o sul numero delle firme per le iniziative legislative o i referendum. Cose importanti: ma che non possono condizionare la scelta finale. Insomma, è una riforma non solo utile ma necessaria.

6 Come si sposa questa riforma con quella elettorale?

Questa riforma si sposa bene con la nuova legge elettorale. Questa è una delle sue caratteristiche principali: è la prima volta che - finalmente - si agisce coerentemente e contestualmente su materia elettorale e costituzionale. D'altra parte l'esperienza aveva insegnato che non si poteva andare avanti come prima: specie dopo la svolta maggioritaria del 1993. Il più grande difetto della legge elettorale del 2005 - a parte il premio senza quorum e senza ballottaggio - è stato che era fondata su una premessa illogica di cui anche un bambino può capire l'assurdità. Era una legge che conferiva premi di maggioranza con formule diverse per due camere diverse ciascuna della quale indispensabile titolare del rapporto fiduciario. Orasi può discutere se il sistema del premio di maggioranza sia buono oppure no; ovvero se sia opportuno che agli elettori

sia dato col voto il potere di scegliere dei rappresentanti ma anche - con lo stesso voto - esprimere un governo (senza successive infinite negoziazioni fra partiti): si può discutere (a noi sembra una buona soluzione). Tuttavia quello che non si può fare è pretendere che questo meccanismo funzioni con due camere diverse, elette in modo parzialmente diverso, da persone diverse, e con premi diversi! Questo è davvero un assurdo logico. Perciò, solo a condizione di abolire la doppia fiducia (sottraendola alla seconda Camera, al Senato: che è poi quella eletta oggi solo dagli over 25 anni) si può immaginare una qualsivoglia legge elettorale maggioritaria con premio.

Questa è la ragione per la quale le due riforme (nuova legge elettorale e riforma costituzionale) sono coerenti l'una con l'altra.

Ma va anche aggiunto che la Riforma Renzi-Boschi va bene comunque: infatti, con qualsiasi legge elettorale (anche proporzionale) essa è meglio rispetto alla situazione vigente, e non di poco (per via del rapporto fiduciario unico).

Si noti - infine - che in base alla riforma la legge elettorale può essere sottoposta a controllo di costituzionalità preventivo (prima che sia promulgata ed entri in vigore) da un certo numero di deputati (un terzo) o di senatori (un quarto). (Un tribunale l'ha recentemente rinviata alla Corte costituzionale, ancor prima che diventi efficace. Si può dubitare che la Corte consideri un simile rinvio ammissibile. In ogni caso una valutazione sull'Italicum da parte sua è certa proprio in virtù di quanto prevederà la Costituzione rinnovata)

7 Quali incognite comporta questa riforma?

Tutte le riforme - come tutti i cambiamenti veri - comportano incognite. Riforme a esito sicuro e garantito non se ne conoscono: e questa non fa eccezione. Altrimenti non sarebbero una cosa seria. Ci sono innovazioni sulle quali si può mettere una mano sul fuoco, per così dire: non comportano incertezze, né dubbi: il superamento del bicameralismo paritario indifferenziato, in sé, per esempio; l'abolizione dell'assurdo meccanismo della doppia fiducia di un solo Governo con due diverse Camere diversamente composte; l'abolizione del CNEL; l'abolizione di ogni riferimento alle province; la previsione del referendum abrogativo a quorum ridotto e proporzionato ai votanti delle ultime elezioni; la clausola di supremazia in virtù della quale la legge dello Stato - quando occorre per concludere esigenze unitarie - può disciplinare materie che sarebbero delle Regioni. Per altre innovazioni, alcune collegate con le prime, molto dipende da come verranno in

concreto attuate e interpretate.

Nel complesso nulla, francamente, di cui preoccuparsi, purché si nutra la consapevolezza che si tratterà di un'opera di lunga lena, cui dedicare il dovuto impegno per il tempo necessario e con la necessaria coerenza rispetto alle scelte di fondo già compiute. Inoltre, ricordiamo che per evitare delusioni la regola principe è non crearsi e non creare eccessive illusioni: i miracoli non sono di questa terra (specie per chi è laico) e questa riforma andrà a regime non prima di un decennio. Alcuni frutti si vedranno subito, come alcune difficoltà. Per il resto bisognerà darsi da fare e non bruciare le tappe.

8 Chi si oppone a questa riforma?

La riforma ha i suoi oppositori, numerosi e spesso rumorosi: i partiti che l'hanno osteggiata in Parlamento; i cittadini che non la condividono (al momento una minoranza a dar retta ai sondaggi, ovviamente); commentatori, opinionisti ed esperti, inclusi un certo numero di accademici (in particolare politologi e costituzionalisti). Si tratta di un panorama variegato di posizioni che vanno dalla destra alla sinistra passando per il M5S e alcuni centristi (alla Mauro); in parte si tratta di oppositori dell'ultima ora (il residuo centro-destra berlusconiano, guidato da Brunetta, in particolare), in parte sono storici avversari di qualsiasi tentativo di cambiare la Costituzione, tanto più se in direzione di un più efficace funzionamento della forma di governo e di rafforzamento del circuito corpo elettorale - Parlamento - Governo, considerato il prodromo di temute svolte autoritarie: delle quali non vi è traccia nelle premesse e nei contenuti della riforma né tantomeno negli ordinamenti e nei modelli a cui questa si ispira.

Fra questi, per fare alcuni nomi, Gianni Ferrara, Alessandro Pace, Massimo Villone, Gustavo Zagrebelsky; giornalisti come Sandra Bonsanti, quotidiani come "Il Fatto". Alcuni di costoro, persone pur qualificate, invece di affrontare i diversi punti del progetto che come tutte le cose umane è perfettibile e ovviamente discutibile (ci mancherebbe!), cercano di demonizzarlo secondo uno schema in virtù del quale qualsiasi modificazione costituzionale volta a rendere più efficiente il sistema delle decisioni collettive è sinonimo del tentativo di perseguire (o consolidare come pure si legge) una svolta autoritaria, in un giudizio che accomuna golpisti o aspiranti tali (come Junio Valerio Borghese), personalità ambigue e d'ordine (come il generale Di Lorenzo), piduisti affaristi (come Licio Gelli), Silvio Berlusconi e... ora Matteo Renzi e Maria Elena Boschi! Difficile ragionare con costoro: è fra i

cittadini che occorre trovare interlocutori con i quali ragionare sul senso di una scelta così importante.

9 Perché si farà un referendum e chi l'ha voluto?
Si fa un referendum di tipo confermativo (non abrogativo! dunque - lo ricordiamo - senza quorum: quale che sarà la partecipazione sarà valido...) per rimettere la scelta definitiva al corpo elettorale perché la Costituzione lo consente (art. 138.3) e perché tutti lo vogliono. Lo vogliono coloro che in Parlamento si sono opposti al progetto poi approvato come hanno sempre detto; lo vogliono il Governo e la maggioranza per dare alla riforma stessa una importanza - si potrebbe dire, necessaria - legittimazione popolare. Tan-

to più che la maggioranza per la riforma è frutto di una vittoria elettorale striminzita (alla Camera), di una lotteria di premi (al Senato), il tutto sulla base di una legge elettorale poi censurata a proposito del meccanismo di attribuzione dei seggi dalla Corte costituzionale (sent. 1/2014). Se è assurda la tesi che - a causa di quella sentenza - il Parlamento avrebbe dovuto bloccare ogni attività riformista e magari essere sciolto sulla base di una legge elettorale fasulla (frutto casuale della vituperata legge Calderoli meno le parti fatte cadere dalla Corte: due punti che lasciavano in piedi molte altre incongruenze), è comprensibile e anzi auspicabile conferire alla riforma il crisma del consenso direttamente espresso dagli elettori.

EMILIA-ROMAGNA E TOSCANA

Centinaia agli incontri di formazione

Tre seminari già svolti in Toscana con oltre 400 partecipanti da tutta la regione, mentre in Emilia-Romagna si terrà venerdì 18 a Piacenza l'ultimo di una serie di dieci incontri su «le ragioni del sì» con un centinaio di partecipanti ciascuno, anche questi promossi dalla federazione regionale Pd. C'è voglia di formazione politica, insomma, anche tra i tanti che pure da anni siedono nelle istituzioni - sindaci, assessori, consiglieri comunali. Soprattutto a loro infatti si sono rivolte queste occasioni di approfondimento

sul referendum costituzionale con costituzionalisti ed esperti: così da preparare una "base" competente quando a metà aprile - con l'ultima lettura della riforma costituzionale - si potrà formalmente dare il via alla formazione di comitati per il sì. Dagli incontri emerge una certa familiarità ormai con gli aspetti più discussi della riforma, come l'abolizione del Senato e ad altri punti di semplificazione dell'architettura istituzionale, molta curiosità poi sui cambiamenti nel rapporto Stato Regioni.

ISEGRETARI PARRINIE CALVANO

«Comitati aperti a tutti»

«Ci sono stati quattro referendum storici in Italia: quelli sui diritti del '74 e dell'81, e quelli elettorali del '91 edel '93. E in tutti la vittoria è stata dovuta a una mobilitazione trasversale. A questo puntino i comitati per il "sì". L'invito del segretario del Pd toscano Dario Parrini è chiaro: la parola d'ordine deve essere «massima apertura: ci sono percentuali significative di elettori che non voterebbero Pd alle politiche ma sono orientati al sì al referendum costituzionale, secondo un sondaggio si arriverebbe fino al

20% tra i 5 stelle. È importante che i comitati non siano una realtà solo Pd». Concorde il numero uno dei dem dell'Emilia-Romagna, Paolo Calvano: «Come primo passo abbiamo deciso di puntare molto sulla formazione, vogliamo che il voto sia il più possibile consapevole. Poi ci attiveremo perché tanti aderiscano ai comitati, a prescindere dall'appartenenza politica, al fianco di quei cittadini che così potranno vedere realizzare quanto per anni abbiamo solo promesso. Il "sì" non sia solo di partito».

La scheda

Dieci buone ragioni per il «Sì» al referendum

1 Checché ne dica il fronte del "no (a tutto)", è una buona riforma costituzionale, affronta finalmente questioni in sospeso da decenni e lo fa in modo adeguato. Naturalmente non è perfetta: nessuna riforma discussa e votata democraticamente può essere perfetta ma questa - comunque - è solida.

2 L'essenziale che si voleva ci fosse, c'è a partire dal superamento del bicameralismo paritario e dal meccanismo della doppia fiducia.

3 E' una riforma in continuità con le migliori proposte del passato (ahimé restate tali) e perfino con l'iniziale ispirazione dei Costituenti del 1946-47.

4 In particolare la riforma affronta contestualmente due questioni cruciali fortemente interconnesse: riforma costituzionale, riforma elettorale. Essa va in parallelo con quella elettorale. Si tratta di due innovazioni che si completano bene a vicenda, rendendo possibile - nelle aspettative ragionevoli - una preziosa continuità fra (1) voto dei cittadini; (2) scelta di governo e di leadership; (3) governi di legislatura; (4) giudizio periodico degli elettori sulle cose fatte e su quelle non fatte.

5 Mette il nostro ordinamento costituzionale in linea con quelli delle altre democrazie con le quali collaboriamo e/o competiamo. Lo fa senza ridurre in nulla, anzi ampliando, gli spazi di democrazia, checché ne dicano alcuni fanatici del "la Costituzione non si tocca". Sana il deficit democratico di una camera il Senato non eletto oggi a suffragio universale (anche se nessuno sembra ricordarsene).

6 Pone fine a una lunghissima stagione di inconcludenza riformatrice che dura da oltre vent'anni.

7 E' una base solida per continuare sulla strada delle riforme, di cui il paese ha bisogno: lo rimette in carreggiata e ne favorisce il rilancio.

8 E' uno strumento prezioso per perseguire meglio l'attuazione dei principi fondamentali (articoli da 1 a 12) e per meglio assicurare la tutela dei diritti di cui parlano gli articoli da 13 a 54. La giustizia sociale e la difesa degli ultimi non si promuovono con istituzioni impotenti e inefficaci: servono al contrario istituzioni forti e incisive.

9 Questa riforma può essere - volendo e sapendo - uno strumento per il rafforzamento della democrazia e il rilancio della politica.

10 Con questa riforma a trazione PD, il Parlamento della XVII legislatura concorre a fornire gli strumenti per una più efficace governabilità futura. A noi tutti saperne approfittare e mostrarsene degni.