

La riforma costituzionale sulla quale voteremo a dicembre

Schede a cura di Pietro Ichino

La scelta dell'Assemblea costituente: un forte freno ai poteri del Governo

- Le preoccupazioni per la nascente democrazia nel '46-'47
- La scelta del **bicameralismo perfetto nelle funzioni, ma asimmetrico nell'elezione**, come freno all'azione di governo:

- **corpo elettorale** diverso per i due rami del Parlamento
- **durata** diversa
- **sistema di elezione** diverso

- Temperamenti vengono adottati fin dai primi tempi (proporzionale nei due rami, parificazione della durata)...

- ... ma più tardi verranno anche aggravamenti delle **differenze di meccanismo elettorale** tra i due rami (la riforma elettorale del 2005)

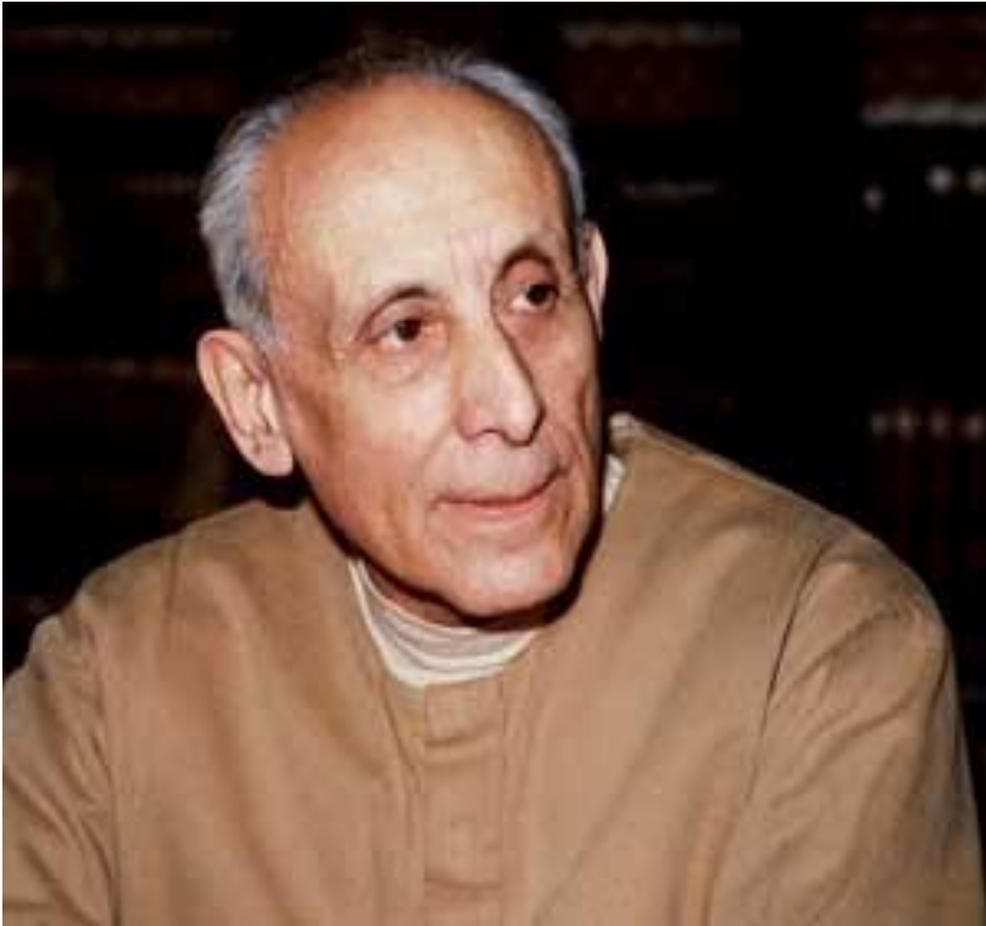


Camera



Senato

Il dissenso di un membro molto autorevole dell'assemblea Costituente



Giuseppe Dossetti critica aspramente la scelta di Alcide De Gasperi e Palmiro Togliatti in favore di un bicameralismo perfettamente simmetrico, osservando che **questo renderà impossibile un'azione incisiva del Governo e del Parlamento** per la riforma socio-economica dell'Italia

Un secondo vibrato (e molto qualificato) dissenso

Gaetano Salvemini, liberal-socialista e federalista, in volontario esilio negli U.S.A. fino al 1949, qualifica la nuova Costituzione italiana come **«un'alluvione di scempiaggine»**, affermando che **«i soli articoli che meriterebbero di essere approvati sono quelli che rendono possibile emendare... questo mostro di bestialità»**



Il rapporto problematico tra Regioni e Stato

- Le 15 Regioni a statuto ordinario vengono istituite nel 1970
- Per regolare i rapporti con i poteri centrali, nel 1988 la legge istituisce e disciplina un organo di coordinamento «tra Governi» non previsto dalla Costituzione: la **Conferenza Stato-Regioni**
- Le competenze delle Regioni vengono assai potenziate nel 2001, con **aree molto larghe di sovrapposizione** con le competenze statali (c.d. competenza concorrente)
- Ne deriva un **ingentissimo contenzioso costituzionale** e, secondo alcuni, un ostacolo allo sviluppo economico del Paese ⁵

Governi debolissimi e molto instabili

- **63 Governi in 70 anni di Costituzione**: poco meno di uno all'anno (nello stesso periodo la Germania ne ha avuti 24)...
- ... non possono programmare su di un orizzonte di legislatura: **si naviga sempre a vista**
- La girandola dei ministri e sottosegretari finisce con l'attribuire un potere sempre maggiore agli apparati ministeriali (inamovibili)

1979: la Presidente della Camera indica i tre capitoli della riforma necessaria

Nilde Iotti, già deputata alla Costituente, dall'estate 1979 al 1983 Presidente della Camera, in un suo discorso a Piombino del 1979:

«È ora di affrontare il problema delle riforme costituzionali».

«Basta con questo **assurdo bicameralismo perfetto**, basta con mille parlamentari: quanti ne ha la Cina, ma loro sono un miliardo e trecento milioni»

«Federalismo istituzionalizzato **trasformando il Senato in Camera delle Regioni e dei poteri locali**: perché il Senato non potrebbe essere come il *Bundesrat* tedesco?» [...]



Nilde Iotti



I tentativi di riformare la seconda parte della Costituzione



- Dai primi anni '80 tutte le principali forze politiche concordano sulla necessità di **abbandonare il bicameralismo perfetto e rendere più stabile il Governo**
- In 30 anni si susseguono ben sei commissioni bicamerali o governative, per altrettanti tentativi di delineare una riforma condivisa, ma senza successo:

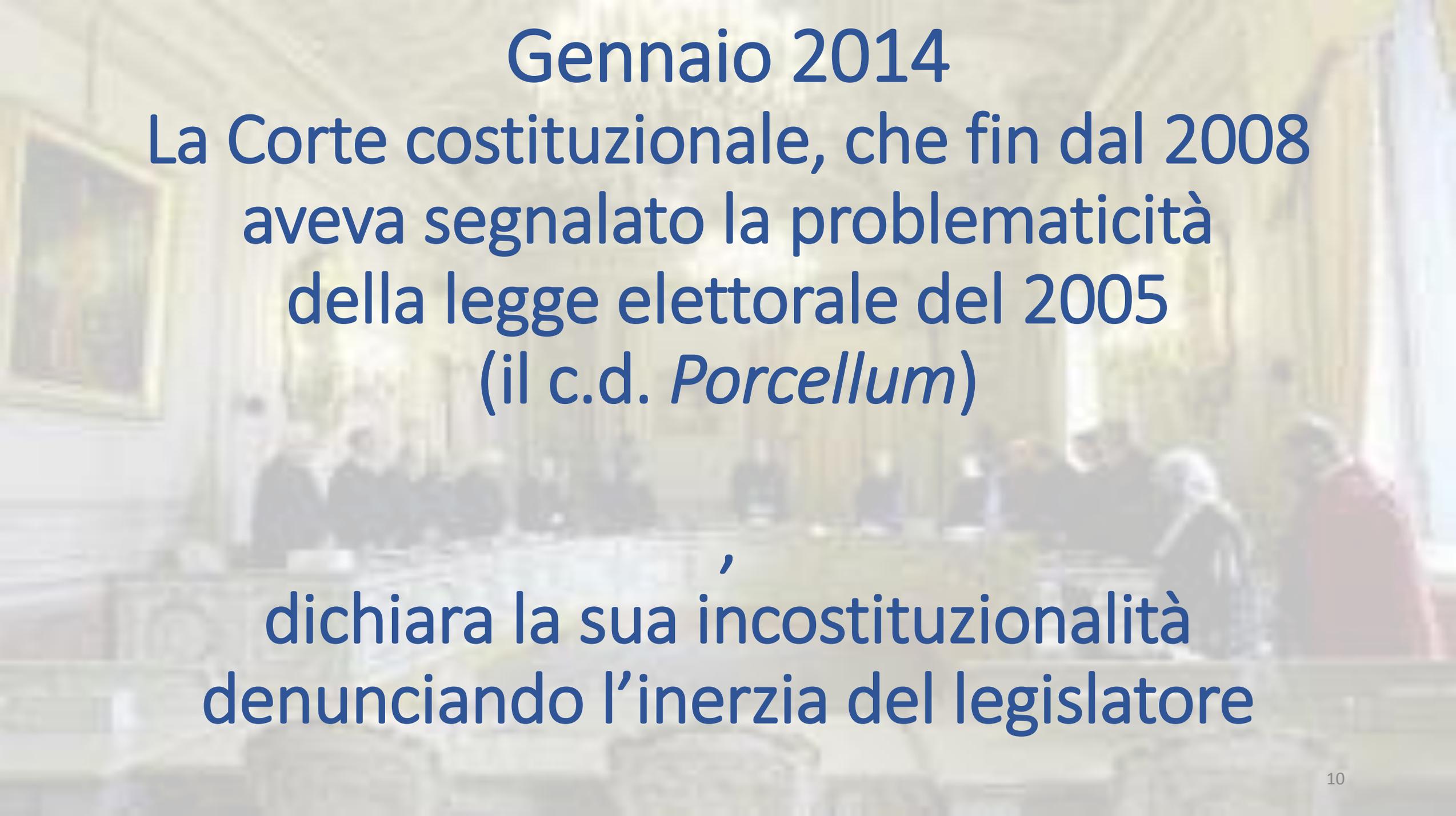
Bozzi (1983-85); **De Mita-Iotti** (1992-94); **Speroni** (1994);
D'Alema (1997-98); **Violante** (2007); **Comitato dei 40 saggi**
istituito dal Capo dello Stato durante il Governo Letta (2013)



La crisi terribile del febbraio-aprile 2013

- Dalle elezioni del febbraio 2013 esce un **Parlamento tripolare** (PD, FI-Lega, M5S) che pencola verso il quadripolarismo (spaccatura nel centrodestra tra FI e Lega)
- Al Senato **nessuno dei poli maggiori ha la maggioranza**, si fatica moltissimo anche a eleggere il nuovo Capo dello Stato
- Napolitano accetta la rielezione ponendo come condizione **l'impegno di tutti per la riforma elettorale e per quella costituzionale**



The background image shows the interior of the Italian Constitutional Court. Several judges are seated at a long, dark wooden table. The room is grand, with high ceilings and large windows. The text is overlaid on this image.

Gennaio 2014

La Corte costituzionale, che fin dal 2008
aveva segnalato la problematicità
della legge elettorale del 2005
(il c.d. *Porcellum*)

,
dichiara la sua incostituzionalità
denunciando l'inerzia del legislatore



Febbraio 2014

Il Governo Letta
cade per la sua inerzia
sul terreno istituzionale

il Governo Renzi
nasce per fare
le due riforme
istituzionali



La riforma elettorale (*L'Italicum*, che però non è oggetto del referendum)

- Riguarda **la sola Camera** (in funzione della riforma costituzionale)
- Se nessuna lista raggiunge il 40%, prevede il **ballottaggio** tra le prime due per il **premio di maggioranza**: unico rimedio al tri- o quadri-polarismo (per evitare quel che sta accadendo in Spagna)
- **Non ammette apparentamenti** tra liste per il ballottaggio
- Pone una **soglia minima del 3%** per entrare in Parlamento
- **Collegi piccoli**, capi-lista eletti direttamente, i successivi con le preferenze



L'iter parlamentare della riforma costituzionale

- Viene presentata già nell'aprile 2014 dalla Min. Boschi al Senato (le p.d.l. per la riforma elettorale vengono invece esaminate in prima lettura alla Camera)
- **Sei letture**: approvata *con* modifiche l'**8.8.14** dal Senato (57%); poi, ancora *con* modifiche, il **10.3.15** dalla Camera (57%); ancora *con* modifiche il **13.10.15** dal Senato (56%); *senza* modifiche l'**11.1.16** dalla Camera (58%); infine per la seconda volta il **20.1.16** dal Senato (57%) e il **12.4.16** dalla Camera (57%)
- È votata da PD, FI (nelle prime due letture), NCD, SC, SVP, ALA



Maria Elena Boschi

I punti più rilevanti della riforma:

a) la fine del bicameralismo perfetto

- Dopo quarant'anni di dibattiti privi di risultati, che però avevano visto un **consenso amplissimo su questo punto**, finalmente si supera in modo netto il bicameralismo perfetto
- Il Governo dipende solo dalla **fiducia della Camera dei Deputati**
- Tranne alcune specificamente indicate nell'art. 70 Cost., **tutte le leggi devono essere approvate solo dalla Camera** (salvo riesame richiesto dal Senato)

I punti più rilevanti della riforma - segue: *b) il Senato*

- Il Senato, ridotto a 100 membri, diventa **l'espressione delle Autonomie territoriali**
- 95 dei 100 membri sono **eletti in due tempi**: prima a sindaco o a consigliere regionale, poi a senatori mediante il voto dei Consigli regionali; 5 possono essere nominati per meriti dal C.d.Stato (x 7 anni)
- Prerogative: **a) approva le leggi «bicamerali»**: in particolare quelle costituzionali, quelle sulle direttive europee o trattati, e quelle in tema di autonomie locali; **b) può invitare la Camera a riesaminare le leggi approvate, ma senza potere di veto**; **c) ha compiti di analisi e controllo delle politiche pubbliche**; **d) partecipa all'elezione del Capo dello Stato ed elegge due dei membri «laici» della Corte costituzionale**
- È permanente: ogni Consiglio regionale, appena eletto, elegge i propri senatori, anche in tempi diversi rispetto agli altri Consigli regionali



Cosa dice l'articolo 2

Approvato in prima lettura nei due rami del Parlamento, regola la composizione del Senato

95 senatori

rappresentativi
delle istituzioni territoriali
eletti dai **Consigli regionali***

● **21** (uno ciascuno)
**eletti tra i sindaci
dei Comuni
dei propri territori**

● **74** (con metodo
proporzionale)
**eletti tra i componenti
dei Consigli regionali**

altri 5 senatori

possono essere
**nominati
dal Presidente
della Repubblica**

durata del mandato
coincide con quella
degli organi
delle istituzioni territoriali
dai quali sono stati eletti

* sono 21, compresi i consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano

I punti più rilevanti della riforma -*segue*



c) il Capo dello Stato

- La sua funzione di arbitro e garante della Costituzione è rafforzata dalle nuove regole per la sua elezione
- È sempre eletto dal Parlamento in seduta comune: nei **primi 3 scrutini** occorre ancora il voto di **due terzi degli aventi diritto**
- dal **quarto scrutinio** occorre il voto di **tre quinti degli aventi diritto**
- dal **settimo scrutinio** occorre il voto di **tre quinti dei votanti**
(finora, dopo il terzo scrutinio, bastava il **50% + 1 degli aventi diritto**)

I punti più rilevanti della riforma *segue* - **d) il Governo**



- Sarà **più stabile**, dipendendo soltanto dalla fiducia della Camera e non più da quella del Senato
- Potrà chiedere che la Camera riservi ai disegni di legge attuativi del programma una **corsia preferenziale**, che consenta la loro discussione e votazione entro un termine breve (cmq non <70 gg.)
- In compenso, vedrà limitata la propria facoltà di legiferare direttamente mediante **decreti-legge** (viene codificato in Costituzione il contenuto della giurisprudenza costituzionale in proposito e della legge n. 400/1988)

Rischio di una involuzione autoritaria? I contrappesi vecchi e nuovi

- È vero che il Governo si rafforza...
- ... ma non viene indebolito alcuno dei contrappesi previsti originariamente dalla Costituzione: **Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, Cons. Sup. Magistratura;** e il **referendum abrogativo** viene rafforzato...
- ... tutte le leggi elettorali (compreso l'*Italicum*) sono sottoposte al **vaglio preventivo della Corte costituz.**
- ... mentre un fortissimo contrappeso (non previsto nel 1947) è costituito ora dalla nostra appartenenza all'**Unione Europea**



MA IL RISCHIO MAGGIORE PER LA DEMOCRAZIA È LA SUA INCONCLUDENZA



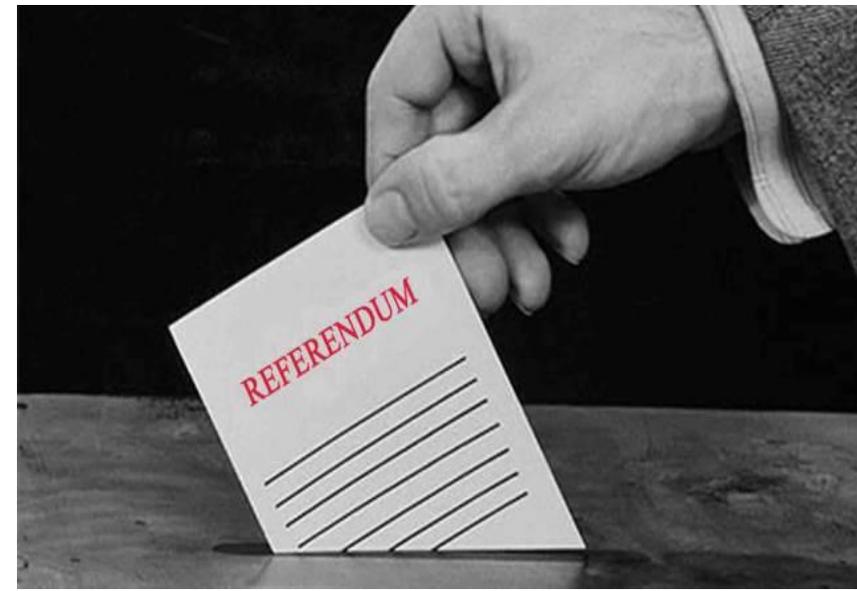
I punti più rilevanti della riforma - *segue* e) le Autonomie territoriali

- Ridotte le **competenze legislative** delle Regioni (per es.: in materia di servizi per l'impiego)
- **Non ci sono più «competenze concorrenti»** tra Stato e Regioni (riduzione del contenzioso davanti alla Corte costituzionale)
- Però le leggi sulle materie attinenti alle Autonomie devono essere **approvate anche dal Senato**, che è espressione delle Autonomie stesse
- **Soppresse le province** come sede politica

I punti più rilevanti della riforma - *segue*
f) la soppressione del CNEL

Viene abolito il **Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**, organo costituzionale nato per sostituire la Camera delle Corporazioni, del quale nel regime post-corporativo è difficile individuare una concreta utilità

I punti più rilevanti della riforma *segue* - **g) il referendum popolare**



- Per il **referendum abrogativo**:
 - se si raggiungono le 800.000 le firme (e non solo 500.000)...
 - ... si riduce il quorum dal 50%+1 degli aventi diritto al 50%+1 dei votanti alle ultime elezioni per la Camera
- Viene introdotto il **referendum propositivo**: la relativa disciplina è rinviata a successiva legge costituzionale e legge ordinaria attuativa



I punti più rilevanti della riforma *segue - h) iniziativa legislativa popolare*

- Si aumenta **da 50.000 a 150.000 il numero delle firme** necessarie per la presentazione di un disegno di legge di iniziativa popolare...
- ... ma si obbliga la Camera a stabilire nel proprio regolamento un termine massimo entro cui questo deve essere discusso (finora, invece, i numerosi d.d.l. di iniziativa popolare sono sempre ignorati dal Parlamento)

The background image shows a large, ornate legislative chamber, likely the Italian Chamber of Deputies, with many members seated at long desks. The room features high ceilings, classical architectural details, and a central aisle. The text is overlaid on this image.

I punti più rilevanti della riforma - *segue*

h) controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali

Una novità (sperimentata in Francia dal 1958): prima di entrare in vigore, ogni legge elettorale dovrà passare il **vaglio della Corte costituzionale**

Grazie per l'attenzione

queste slides si possono scaricare dal sito pietroichino.it