

La riforma costituzionale sulla quale voteremo a ottobre

Schede a cura di Pietro Ichino

Giugno 2016

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 adottato fin dai primi tempi (proporzionale nei due rami, parificazione della durata)...

- ... ma poi vengono anche aggravamenti delle **differenze di età dell'elettorato** e **di meccanismo elettorale** tra i due rami (la riforma elettorale del 2005)



Camera



Senato

Un primo 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 viene istituito (per legge) 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

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:

«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 sette 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); **Brigandi** (2002-04); **Violante** (2007);
Comitato di esperti istituito dal 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**





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 dirett., i secondi con le preferenze



L'iter parlamentare della riforma costituzionale

- Viene presentata già nell'aprile 2014 dalla Min. Boschi al Senato (quella elettorale viene presentata 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%); e poi per la seconda volta il **20.1.16 dal Senato** (57%) e il **13.4.16 dalla Camera** (57%)
- È votata da PD, NCD, SC, SVP, ALA (prime 2 letture anche da FI)



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, **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 locali**
- 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 sono nominati per meriti dal Capo dello Stato
- Prerogative: **a) approva le leggi «bicamerali»**: in particolare quelle costituzionali, quelle sulle direttive europee e quelle in tema di autonomie locali; **b) invita 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 e dei membri «laici» della Corte costituzionale**
- È permanente: ogni Consiglio regionale, appena eletto, elegge i propri senatori, anche in tempi diversi dagli altri



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

- Nulla cambia nelle sue funzioni di arbitro e garante della Costituzione
- È sempre eletto dal Parlamento in seduta comune: nei **primi 3 scrutini** occorre ancora il voto di **un terzo degli aventi diritto**
- dal **quarto scrutinio** occorre il voto di **tre quinti degli aventi diritto**
- dal **settimo scrutinio** basta il voto di **tre quinti dei votanti**
(finora 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
- Avrà diritto a che i disegni di legge attuativi del suo programma abbiano una **corsia preferenziale**, che consenta la loro discussione e votazione entro un termine breve
- 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**; il **referendum abrogativo** viene rafforzato...
- ... mentre un nuovo fortissimo contrappeso è costituito ora dalla nostra appartenenza alla **Unione Europea**



MA IL RISCHIO MAGGIORE PER LA DEMOCRAZIA È LA SUA INCONCLUDENZA



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

- 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 su tutte le materie attinenti alle Autonomie locali 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) 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