

**IL REFERENDUM SULLA RIFORMA
DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE**

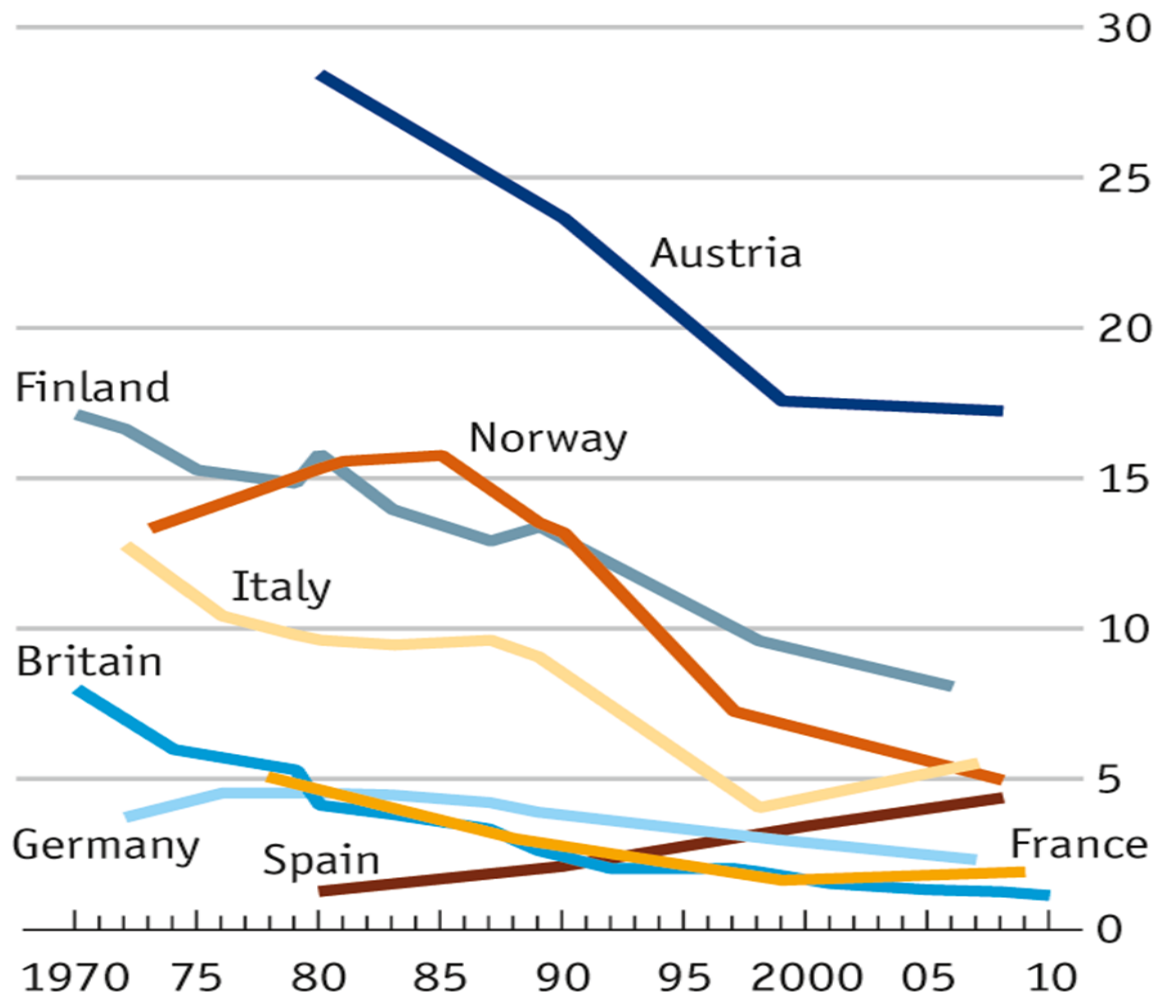
LUCIANO VIOLANTE

LA DEMOCRAZIA È IN DIFFICOLTÀ IN MOLTI PAESI



When the party's over

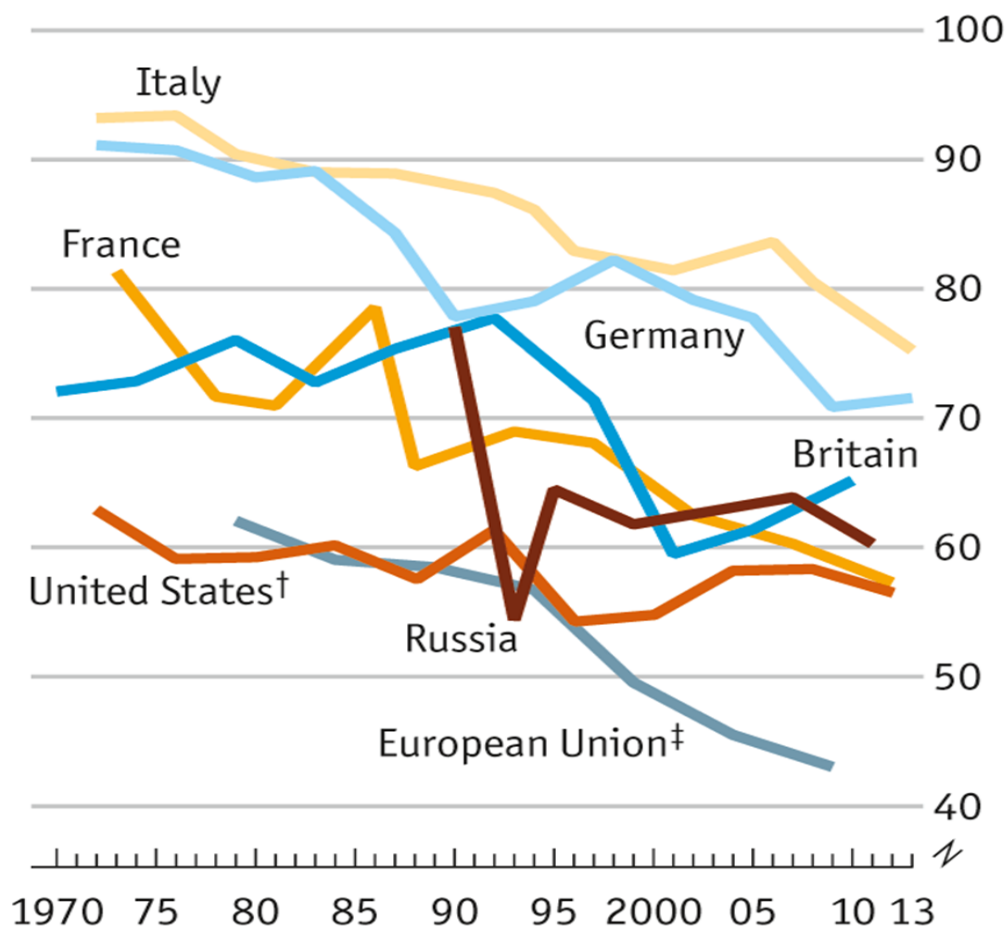
Political party membership
Selected European countries, %



Source: European Journal of Political Research

Democratic disillusion

Voter turnout at parliamentary elections*
Selected countries, % of voting-age population



Sources: Census Bureau;
parties-and-elections.eu

*First round †Presidential
‡Number of member countries increases
from 9 to 27 between 1979 and 2009

....MA IN ITALIA QUESTA DIFFICOLTÀ HA RADICI
ASSOLUTAMENTE SPECIFICHE



INTRODUZIONE ALLA SLIDE 5

Nella nostra Costituzione mancano, per precise ragioni storiche e politiche, norme dirette a garantire la stabilità e la piena capacità di decisione dell'ordinamento.

Dopo la Liberazione dal nazifascismo si fronteggiavano due coalizioni, una delle quali, **Pci e Psi**, faceva espresso riferimento all'Unione Sovietica e l'altra, **Dc con i suoi alleati**, faceva riferimento agli Stati Uniti.

Le prime elezioni politiche dell'Italia repubblicana, che si sarebbero tenute nel 1948, avrebbero deciso anche della nostra collocazione internazionale: se avesse vinto il blocco Pci-Psi saremmo finiti nell'orbita dell'Unione Sovietica; se avesse vinto, come poi vinse, il blocco moderato saremmo stati attratti nell'orbita occidentale.

Diritti fondamentali, libertà, rapporti tra pubblico e privato avrebbero avuto assetti completamente diversi se avessero vinto i filosovietici o i filoamericani. Conseguentemente, ciascuno dei due blocchi vedeva come una iattura la vittoria dell'altro, nutrendo sfiducia nella altrui capacità di rispettare le regole della democrazia. Per queste ragioni si evitò di formulare regole costituzionali a garanzia della stabilità e si affidò ai partiti il governo del sistema politico.

Giorgio Amendola ne spiegò le ragioni in Assemblea Costituente
(v. slide 5)

GIORGIO AMENDOLA IN ASSEMBLEA COSTITUENTE 5 SETTEMBRE 1946

'Si è parlato del tentativo di dare alla nostra democrazia condizioni di stabilità con norme legislative. E' evidente che una democrazia deve riuscire ad avere una sua stabilità se vuole governare e realizzare il suo programma; ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi...e c'è il fatto nuovo e positivo della formazione dei grandi partiti democratici, che sono condizione di una disciplina democratica...
Oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici.'

Assemblea Costituente, Seconda sottocommissione, 5 settembre 1946, p. 125

INTERVISTA A GIUSEPPE DOSSETTI 19 NOVEMBRE 1984

G. DOSSETTI «... il bicameralismo, un garantismo eccessivo, perché ancora si era sotto l'ossessione del passaggio alla maggioranza del Partito comunista. »

L. ELIA « Del Partito comunista e del fascismo. »

G. DOSSETTI « Forse del fascismo un po' meno. Quella che concretamente era la preoccupazione maggiore di De Gasperi era il fatto che il Partito comunista potesse diventare la maggioranza. Il carattere eccessivamente garantista della Costituzione è nato lì...»

A colloquio con Dossetti e Lazzati, intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola, Bologna, Il Mulino, 2003, pag. 63.

**LA PARI SFIDUCIA TRA I DUE MAGGIORI BLOCCHI POLITICI
(QUELLO FILOSOVIETICO, PCI E PSI E QUELLO FILO OCCIDENTALE, DC E I SUOI ALLEATI)
HA PRODOTTO UN SISTEMA IMPERNIATO SULLA
NON DECISIONE:**

a) Bicameralismo paritario

b) Giurisdizionalizzazione di ogni tipo di conflitto (art.24 e 113 Cost.)

c) Primato del partito politico (art.49 Cost., determinare la politica nazionale; art.95 cost. PdCM, dirige la politica generale del governo)

d) Primato della rappresentanza sulla decisione (Regolamenti parlamentari: mancanza di limiti di tempo per gli interventi, reiterabilità degli interventi, mancanza di limiti al numero degli emendamenti, voto segreto)

e) Legge elettorale proporzionale

IL PRINCIPIO DI **NON** DECISIONE

- Il bicameralismo paritario faceva sì che chi avesse vinto in un ramo del Parlamento avrebbe potuto soccombere nell'altro.
- La necessità della fiducia di entrambe le camere per dar vita ad un governo e il fatto che fosse sufficiente la sfiducia di una sola di esse per farlo cadere accentuava la instabilità politica come carattere fondamentale del sistema.
- La instabilità dipendente dal bicameralismo paritario era accentuata dalla originale previsione della Costituzione secondo la quale la Camera durava cinque anni e il Senato sei anni, con il rischio di un continuo cambiamento di maggioranza. La previsione fu poi abrogata nel 1963 e da allora la durata per entrambi i rami del Parlamento è fissata in 5 anni.
- La mancanza di termini entro i quali il governo si deve costituire fa sì che le crisi possano durare un tempo indefinito sino a quando i partiti della maggioranza non abbiano trovato una intesa.

...segue **IL PRINCIPIO DI NON DECISIONE**

- I regolamenti parlamentari dell'epoca, infine, riconoscevano vastissimi poteri di interdizione alle minoranze, i cui interventi ostruzionistici non avevano in pratica limiti di tempo.
- Si costruì, pertanto, un edificio politico nel quale tanto il Parlamento quanto il Governo erano privi di autonomia e decidevano solo su input dei partiti. Nell'attesa, in genere mai troppo lunga, i regolamenti parlamentari consentivano larghissimi spazi per interventi puramente ostruzionistici.
- La specificità italiana si coglie con nettezza se si raffronta la Costituzione italiana con quella tedesca. I due Paesi venivano da esperienze politiche simili e avevano le stesse esigenze: maggioranze stabili, governi forti, ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica. Ma i congegni istituzionali per la stabilizzazione dell'esecutivo la riduzione della frammentazione politica, l'omogeneità delle maggioranze parlamentari furono introdotti soltanto nella Costituzione tedesca. (Solo il Bundestag dà la fiducia; sfiducia costruttiva; soglia di sbarramento al 5%; fissazione di un termine entro il quale il Bundestag deve dare la fiducia al cancelliere, pena lo scioglimento).

INTRODUZIONE ALLA SLIDE 10

NEGLI ANNI IN CUI SI SCRIVEVA LA COSTITUZIONE ORA VIGENTE

- ✓ *Non c'era la interdipendenza tra i diversi Stati*
- ✓ *Non c'era la globalizzazione*
- ✓ *Ogni Stato aveva la sua moneta, le sue barriere doganali, le sue leggi.*

In questa situazione, ad esempio, l'Italia ha effettuato svalutazioni competitive della lira per avvantaggiarsi con le esportazioni nei mercati esteri (se la lira valeva di meno, chi comprava con moneta estera era avvantaggiato).

OGGI LA SITUAZIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE È CAMBIATA TOTALMENTE

- *La competitività è affidata non più alle svalutazioni competitive, ma alla stabilità dei governi, alla rapidità e alla qualità delle decisioni*

Questa osservazione ci sarà utile più avanti, quando parleremo della necessità di governi stabili e di decisioni veloci (v. slide 15, 16, 17 e 24)

Ora torniamo alla storia e cerchiamo di capire come mai il Paese sia andato avanti nonostante mancassero in Costituzione misure per la stabilità dei governi e la rapidità delle decisioni (v. slide 10)

Tuttavia, il Paese è andato avanti:

- a. Non c'era una reale alternativa di governo.
- b. C'era sviluppo economico.
- c. Apparente instabilità di governo: ministri stabili in governi transitori: su 233 ministri e PdCM solo 63 hanno ricevuto un solo incarico; 152 hanno ricevuto 1.332 incarichi su 1.998 complessivi (2/3 delle presenze nei governi).

Il primato dell'interesse nazionale come correttivo alle debolezze del sistema politico costituzionale, il caso degli scrutini segreti:

- ✓ Nella prima Legislatura, dal 1948 al 1953, in complessive 1.114 sedute delle Camere, si tennero solo 175 voti segreti.
- ✓ Nella nona Legislatura, dal 1983 al 1987, fase di avvio della crisi dei partiti politici, in 634 sedute si tennero, invece, ben 2.485 voti segreti.

INTRODUZIONE ALLA SLIDE 11

La Costituzione non fu accolta bene dai contemporanei. Nella magistratura si manifestarono forti critiche. Così si espresse il Consiglio di Stato:

Vi sono in essa, anzitutto, vaghe enunciazioni di principio, dichiarazioni astratte di diritti, generiche affermazioni programmatiche ...del tutto mancanti di ogni apprezzabile concretezza ed efficacia giuridica: è ancora l'ideologia che aspira ma stenta e non riesce a diventare 'diritto'.

In realtà i giuristi contemporanei sono i peggiori giudici delle nuove costituzioni e delle profonde riforme costituzionali perché sono legati alle vecchie categorie e ai vecchi principi e non sempre riescono a proiettarsi nel futuro; ma le grandi riforme costituzionali sono finestre aperte sul futuro. *(v. slide 11)*

LE CRITICHE DEI CONTEMPORANEI ALLA COSTITUZIONE DEL 1948

CRITICHE DURE CONTRO LA COSTITUZIONE FURONO ESPRESSE, DA DIVERSE PERSONALITÀ:

PIERO CALAMANDREI: *«...manca di chiarezza»*

BENEDETTO CROCE: *«...manca di coerenza e di armonia»*

ARRIGO CAJUMI: *«...è prolissa, confusa, mal congegnata; è nata da una coalizione di interessi elettorali»*

ANTONIO MESSINEO: *«...non è un capolavoro di arte giuridica; manca la certezza del diritto, ci sono gravi imperfezioni»*

VITTORIO EMANUELE ORLANDO: *«...abbisogna di essere completata in parti essenziali»*

ALFONSO TESAURO: *«...è frutto del timore reciproco dei partiti»*

LUIGI STURZO: *«Solo da noi il Senato è un duplicato della Camera»*

FRANCESCO SAVERIO NITTI: *«Fu preparata da uomini che non avevano nessuna pratica di costituzioni, conoscevano assai poco gli argomenti che dovevano trattare, non erano quasi mai stati all'estero...»*

ARTURO CARLO JEMOLO: *«Non amo la Costituzione perché piena di espressioni che non hanno nulla di giuridico; apprezzo di più la secchezza, oserei dire la serietà, dello Statuto albertino»*

GAETANO SALVEMINI: *«Ho letto il progetto della nuova costituzione. E' una vera alluvione di scempiaggine. I soli articoli che meriterebbero di essere approvati sono quelli che rendono possibile emendare o prima o poi questo mostro di bestialità...»*

....TRA GLI ANNI '80 E '90

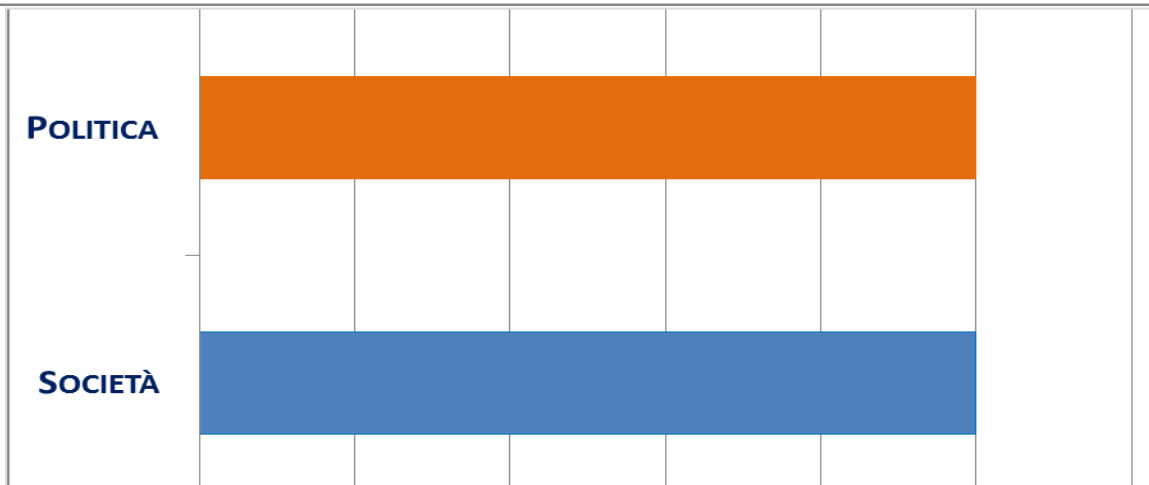
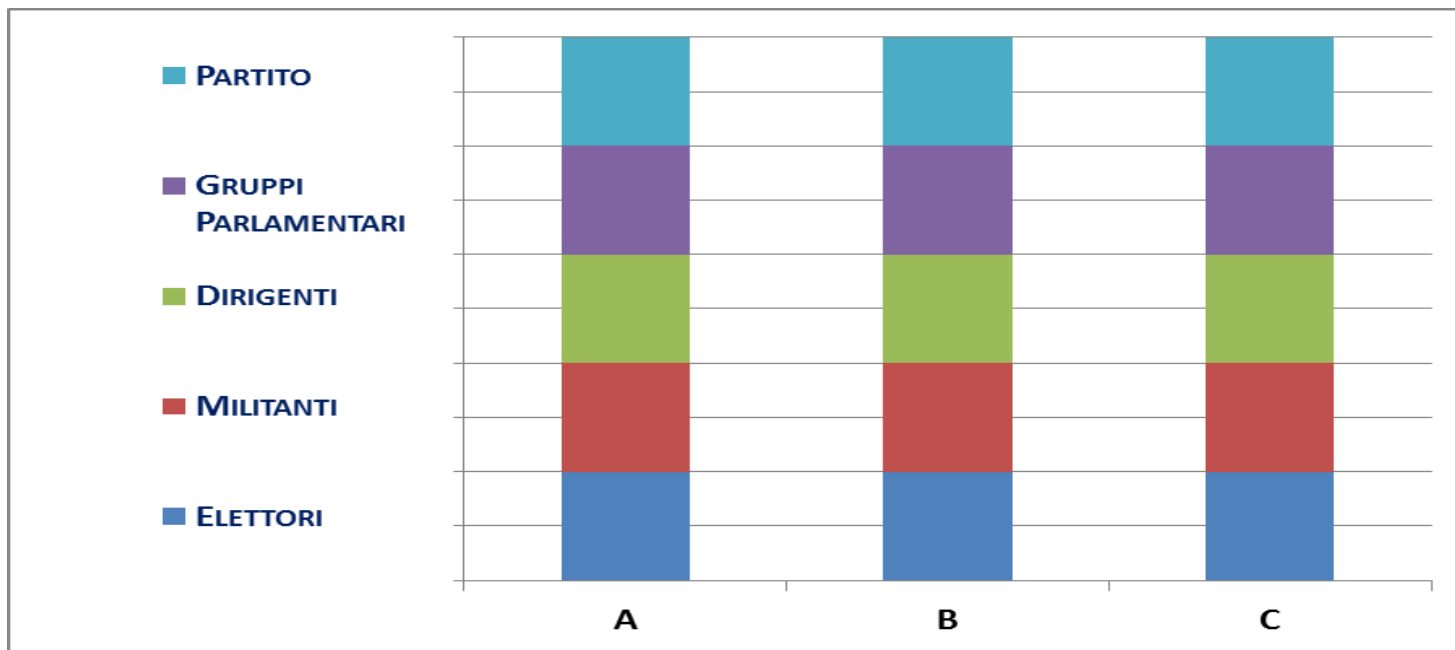
- ✓ Dopo il sequestro e l'assassinio di Moro (1978) comincia la crisi del sistema politico
- ✓ Negli anni '80 i partiti di governo cercano di reagire con il boom della spesa sociale per cercare di tenere stabile il consenso politico (*v. slide 13*)
- ✓ La Conferenza intergovernativa, a Maastricht, del 9 dicembre 1991, pone limiti alla spesa pubblica
- ✓ La caduta del muro di Berlino e la fine del Bipolarismo internazionale destabilizzano l'intero sistema politico
- ✓ Tangentopoli apre una nuova fase
- ✓ Il sistema dei partiti entra definitivamente in crisi

SPESA SOCIALE*



*La definizione in senso più ampio include spesa per lavoro e previdenza sociale, assistenza pubblica e igiene e sanità, interventi a favore di industria e agricoltura, interventi nelle aree depresse, e a sostegno di finanza locale

**CON L'AVVENTO DI SILVIO BERLUSCONI, CHE SI PROPONE ALL'INIZIO
COME ESPONENTE DELLA SOCIETÀ E NON DELLA POLITICA, SI PASSA
DALLA CONTRAPPOSIZIONE VERTICALE TRA PARTITI ALLA CONTRAPPOSIZIONE ORIZZONTALE
SOCIETÀ VS POLITICA. NEL VUOTO DEI PARTITI SI AFFACCIAANO I POPULISMI**



INTRODUZIONE ALLA SLIDE 15

Negli ultimi venti anni (1996-2016), con l'esplosione della crisi dei partiti, prevale l'instabilità dei governi e la instabilità della linea politica. *(v. slide 15)*

La scuola è stata la vittima principale di questa doppia instabilità perché ogni ministro vuol fare la propria riforma con effetti di confusione legislativa e amministrativa che sono sotto gli occhi di tutti.

I GOVERNI DI GERMANIA, SPAGNA, GRAN BRETAGNA E ITALIA NEGLI ULTIMI 20 ANNI (1996 -2016)

- **Spagna:** Aznar, Aznar, Zapatero, Zapatero, Rajoj, Rajoj
(3 personalità)
- **Gran Bretagna:** Major, Major, Blair, Blair, Brown, Brown, Cameron, Cameron (4 personalità)
- **Germania:** Kohl, Schroeder, Schroeder, Merkel, Merkel, Merkel
(3 personalità)
- **Italia:** Dini, Prodi, D'Alema, D'Alema, Amato, Berlusconi, Berlusconi, Prodi, Berlusconi, Monti, Letta, Renzi (8 personalità)

**INSTABILITÀ DEI GOVERNI,
CONFUSIONE DELLE POLITICHE E DELLE REGOLE**

INTRODUZIONE ALLA SLIDE 16

Nel mondo attuale caratterizzato dalla interdipendenza e dalla globalizzazione uno Stato riesce a garantire i diritti dei propri cittadini solo se ha governi stabili e decisioni veloci. La democrazia deve essere capace non solo di rappresentare ma anche di decidere. Chi è contro questo principio lascia il potere di decidere nelle mani delle grandi potenze finanziarie globali. Questo non fa bene ai cittadini *(v. slide 16)*

UNA DEMOCRAZIA DECIDENTE

La riforma ha l'ambizione di costruire una democrazia decidente, capace di decidere, non solo di rappresentare.

Gli obiettivi principali sono:

a. la stabilità degli Esecutivi;

b. la semplificazione del procedimento legislativo;

es.: su 260 leggi approvate in questa legislatura solo 5, con la riforma, avrebbero avuto procedimento bicamerale.

c. la semplificazione dei processi decisionali, ponendo fine in molti settori al policentrismo anarchico (tanti centri decisionali non coordinati tra loro).

Si tratta, in sostanza, di introdurre in Costituzione quei poteri inerenti alla stabilità dei governi e alla rapidità delle decisioni che i costituenti affidavano ai partiti e che i partiti qui non riescono più ad esercitare.

LE MISURE PREVISTE PER REALIZZARE GLI OBIETTIVI

- a. La fiducia da parte di una sola Camera aiuta la stabilità.
- b. La riconduzione allo Stato delle competenze sulle grandi reti facilita la modernizzazione del Paese.
- c. La legge dello Stato può intervenire anche in materie di competenza regionale quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o l'interesse nazionale.
- d. Una disciplina più rigorosa dei decreti legge che dovranno regolare solo materie omogenee.
- e. Voto a data fissa per i provvedimenti per i quali la richiesta viene dal governo ed è votata dalla Camera.

❖ **LE REGIONI NON SONO TUTTE UGUALI**

Alcune funzionano bene, altre funzionano male; questo vuol dire che i cittadini di alcune regioni vedono garantiti i propri diritti, mentre per i cittadini di altre regioni manca questa tutela. Io credo che non bisogna guardare solo alle Regioni. Bisogna guardare soprattutto ai cittadini che vivono nelle regioni. E quindi, più che alla misurazione dei poteri tolti o attribuiti alle Regioni, dobbiamo essere interessati alle condizioni di vita e ai diritti dei cittadini che nelle regioni vivono. La riforma garantisce questi diritti più e meglio di quanto lo faccia la riforma del Titolo V approvata nel 2001.

❖ **LA RIFORMA SOTTRAE ALCUNE FUNZIONI A TUTTE LE REGIONI** (*slides 18, 19, 20*) e contemporaneamente consente alle regioni "virtuose", che sono in equilibrio di bilancio, e quindi in condizione di agire effettivamente, di acquisire poteri aggiuntivi (*slide 21*).

IL NUOVO RAPPORTO TRA STATO E REGIONI SI SVILUPPA IN TRE PASSAGGI.

- *Primo passaggio.* Sono attribuite alla competenza esclusiva dello Stato le materie strategiche (ad es. grandi infrastrutture, distribuzione nazionale dell'energia), le materie che riguardano la competitività dell'Italia nel quadro internazionale (ad es. valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, porti e aeroporti di interesse nazionale e internazionale), le materie che riguardano i diritti fondamentali dei cittadini (ad es. disposizioni generali e comuni per la tutela della salute e per la sicurezza alimentare).
- *Secondo passaggio.* Le Regioni che sono in equilibrio di bilancio (e quindi possono garantire l'esercizio di nuovi poteri) possono chiedere nuove competenze in determinate materie (ad es. politiche sociali, politiche attive del lavoro, governo del territorio).
- *Terzo passaggio.* Tutte le Regioni attraverso i loro consiglieri senatori partecipano all'esercizio dei poteri del Senato, legislativi e di controllo.

(v. slide 18)



- Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari • **Mercati assicurativi** • Tutela e **promozione** della concorrenza • Sistema valutario • Sistema tributario e contabile dello Stato • Armonizzazione dei bilanci pubblici • **Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario** • Perequazione delle risorse finanziarie



- Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali • **Norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale**



- Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale • **Disposizioni generali e comuni per la tutela della salute** • **Disposizioni generali e comuni per le politiche sociali**



- Politica estera e rapporti internazionali dello Stato • Rapporti dello Stato con l'Unione europea • Diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea



- **Disposizioni generali e comuni sull'istruzione** • **Ordinamento scolastico; istruzione universitaria**



- Pesi, misure e determinazione del tempo • Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, **dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche** dell'amministrazione statale, regionale e locale • Opere dell'ingegno



- **Infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione d'interesse nazionale e relative norme di sicurezza**



- **Ordinamento**, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane • **Disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni**



- Tutela e **valorizzazione** dei beni culturali e paesaggistici



- Organi dello Stato e relative leggi elettorali • Referendum statali • Elezione del Parlamento europeo



- **Disposizioni generali e comuni sulle attività culturali**



- Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose



- Sistema nazionale e coordinamento della protezione civile



- Produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia



- Tutela e sicurezza del lavoro • Politiche attive del lavoro • Disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale



- Disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare



- Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale



- Giurisdizione e norme processuali • Ordinamento civile e penale • Giustizia amministrativa



- Ordinamento delle professioni



- Ordinamento sportivo



- Disposizioni generali e comuni sul turismo



- Commercio con l'estero



- Disposizioni generali e comuni sul governo del territorio



- Porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale



- Programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica



- Previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa



- Dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;



- Difesa e Forze armate • Sicurezza dello Stato • Armi, munizioni ed esplosivi



- Cittadinanza, stato civile e anagrafi



- Immigrazione



- Ambiente e ecosistema



- Ordinamento della comunicazione

COMPETENZA DELLE REGIONI



- 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



- Servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario



- Organizzazione in ambito regionale della formazione professionale



- Dotazione infrastrutturale



- Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali



- Promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese



- Disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici



- Valorizzazione e organizzazione regionale del turismo



- Pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno



- Rappresentanza delle minoranze linguistiche

TITOLO V
LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI

TITOLO V
LE REGIONI, LE CITTÀ METROPOLITANE E I COMUNI

ART. 116.

.....

3. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

ART. 116.

.....

3. Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, **m), limitatamente alle disposizioni generali e comuni per le politiche sociali, n), o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all'istruzione e formazione professionale, q), limitatamente al commercio con l'estero, s) e u), limitatamente al governo del territorio**, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, **anche su richiesta delle stesse**, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, **purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio**. La legge è approvata da **entrambe** le Camere, sulla base di intesa **tra** lo Stato e la Regione interessata.

I CONTRAPPESI AL POTERE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

- a. Al Senato è attribuito il compito di valutare l'efficacia delle politiche del governo, l'attività delle pubbliche amministrazioni e l'attuazione delle leggi dello Stato.
- b. Ai cittadini è riconosciuto il diritto a vedere discusse dal Parlamento le proposte di iniziativa popolare; è inoltre riconosciuto il diritto al referendum propositivo; possono così essere attivati movimenti di cittadini per ottenere risultati che il governo non intende riconoscere.
- c. Restano inalterate le tipiche funzioni di garanzia e di controllo del Presidente della Repubblica, della Corte Costituzionale e delle diverse magistrature.
- d. Al Senato il Presidente del Consiglio non può porre la questione di fiducia.

IL SENATO NON È UNA CAMERA MORTA

Ci si chiede se il Senato potrà funzionare con soli 100 componenti. Il futuro Senato non è una copia rimpicciolita di quello attuale. Sarà un organo del tutto diverso per funzioni e competenze (minori funzioni legislative e maggiori funzioni di controllo: sulle politiche pubbliche, sull'attuazione delle leggi, sulla pubblica amministrazione, sull'attuazione delle direttive europee) e quindi anche per forma organizzativa. D'altra parte il Bundesrat (Senato tedesco) è composto attualmente da 69 membri e adempie in modo soddisfacente alle sue funzioni.

QUESITI SUL SENATO

1. Chi elegge i senatori?

I senatori sono eletti dai consigli regionali « in conformità alle scelte espresse dagli elettori» in base alle disposizioni di una legge che verrà approvata in caso di vittoria del **SI** da entrambe le Camere. Pertanto la lista dei candidati al Senato sarà decisa direttamente dai cittadini

2. Perché non sono eletti direttamente?

In nessun paese europeo comparabile al nostro per numero di abitanti e storia democratica (Francia, Germania, Spagna) i senatori sono eletti direttamente (tranne che per una quota in Spagna) proprio perché non hanno il potere di dare o togliere la fiducia, che spetta invece ai deputati che sono eletti direttamente dal popolo

..segue **QUESITI SUL SENATO**

3. Perché i senatori hanno l'immunità parlamentare?

Salvi i casi delle opinioni espresse e dei voti dati dai senatori e dai deputati nell'esercizio delle loro funzioni, l'immunità è stata soppressa nel 1993. I senatori e i deputati non possono sfuggire al processo penale

4. Come faranno i senatori a fare anche i sindaci o i consiglieri regionali?

La stessa cosa avviene in Germania, Francia, Spagna, per fare solo alcuni esempi. E' solo un problema di coordinamento tra i lavori del Senato e i lavori dei consigli regionali

..segue **QUESITI SUL SENATO**

V. 100 senatori sono troppo pochi?

No. In Germania il Bundesrat è costituito da 69 componenti

I TEMPI DI APPROVAZIONE DELLE LEGGI XVII LEGISLATURA, *IN CORSO*

Leggi ordinarie approvate sino al 15 settembre: **55***;
media dei giorni dalla presentazione all'approvazione **563**.

Il Senato in **media** ha impiegato **360** giorni per la prima lettura e **226** giorni per la seconda lettura (Fonte: Camera dei deputati).
Con la riforma, il Senato è obbligato a deliberare entro **40** giorni.

* non sono comprese le leggi costituzionali, le leggi di conversione dei decreti legge, le leggi di bilancio, le leggi di ratifica dei trattati, le leggi europee, che hanno procedure particolari

❖ IL RAPPORTO TRA RIFORMA COSTITUZIONALE E *ITALICUM*

L'Italicum è una legge che presenta numerosi inconvenienti. Il Presidente del Consiglio, dopo averla difesa strenuamente, ha compreso che andava modificata e si è impegnato in questa direzione con atti parlamentari, con dichiarazioni pubbliche e con l'intervento nella Direzione del PD (10 ottobre 2016). E' evidente che si potrà procedere alla approvazione della nuova legge elettorale per la Camera e per il Senato solo dopo l'esito del referendum, quando sapremo che tipo di Parlamento avremo, *se quello attuale* (in caso di vittoria del **NO**) o *quello della riforma* (in caso di vittoria del **SI**).

IN OGNI CASO CHI È **CONTRO** L'*ITALICUM* DOVREBBE VOTARE **SI**

perché la riforma costituzionale consente alle minoranze parlamentari di ricorrere alla Corte Costituzionale contro tutte le leggi elettorali compreso *l'Italicum*.

CHI INVECE VOTA **NO**

paradossalmente consolida *l'Italicum* e priva le opposizioni parlamentari di un importante mezzo di controllo delle maggioranze.

LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → È una svolta autoritaria.

REPLICA → Non è esatto. Il Presidente del Consiglio, comunque si chiami, non potrà porre la fiducia al Senato; non potrà abusare come oggi dei decreti legge. Il governo sarà sottoposto al controllo del Senato per tutto quanto riguarda le politiche pubbliche, l'attuazione delle leggi, il funzionamento delle pubbliche amministrazioni.

I 56 *ex* Presidenti della Corte costituzionale e costituzionalisti che sono per il No hanno scritto nel loro documento: "*Non siamo tra coloro che indicano questa riforma come l'anticamera di uno stravolgimento totale dei principi della nostra Costituzione e di una sorta di nuovo autoritarismo*".



LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → L'intreccio tra Riforma costituzionale e Italicum conferisce troppi poteri al Presidente del Consiglio.

REPLICA → La Riforma non aumenta, anzi riduce, i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri (*v. slide 22*). Le obiezioni sull'Italicum sono in gran parte fondate e la maggioranza parlamentare si è impegnata per una sua profonda correzione (seduta della Camera, 21 settembre 2016)

LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → L'elezione dei senatori da parte dei consigli regionali sottrae il potere di scelta ai cittadini e non è chiaro come verranno eletti.

REPLICA → Non è esatto. Il Senato non può tornare ad essere un doppione della Camera e perciò, come in Germania e in Francia, non è scelto direttamente dai cittadini. Tuttavia, la riforma rinvia ad una legge successiva (che potrà essere discussa e approvata solo dopo la vittoria del Sì, necessaria perché la riforma sia efficace) in base alla quale i senatori saranno eletti dai consigli regionali, ma "in conformità alle scelte espresse dagli elettori". Questo significa che la rosa dei candidati sarà determinata dal voto degli elettori e, all'interno di questa rosa scelta dagli elettori, i consigli regionali eleggeranno i loro senatori.



LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → Il bicameralismo paritario non è mai stato un fattore di instabilità.

REPLICA → Non è esatto. Nel 1994 il centrodestra guidato da Berlusconi vinse bene alla Camera, ma non al Senato, dove la maggioranza si costituì grazie ad alcuni senatori che passarono al centrodestra, pur essendo stati eletti in altre liste. Nel 1996 Prodi fu autosufficiente al Senato, ma non alla Camera. Nel 2006, ancora, Prodi, vinse alla Camera ma non al Senato e nel 2013 è accaduta la stessa cosa a Bersani. Oggi il governo Renzi, si basa al Senato sui voti del gruppo del senatore Verdini, uscito da Forza Italia.



LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → La stabilità è data dalla forza dei partiti, non dalle regole.

REPLICA → È vero. Ma non possiamo attendere che i partiti riacquistino queste doti. Evidentemente no. Perciò oggi servono quelle regole per la stabilità e la rapidità che la Costituzione non prevede perché il funzionamento delle grandi istituzioni politiche fu delegato ai partiti, senza fissare regole istituzionali. D'altra parte tutte le grandi democrazie hanno in Costituzione regole per la stabilità.

OBIEZIONE → Le grandi riforme devono unire. Questa, invece, divide ed è stata approvata non da una grande maggioranza del Parlamento, ma solo dalla maggioranza di governo.

REPLICA → Le cose stanno diversamente. All'inizio per ben tre volte la riforma è stata votata anche da Forza Italia (che ha votato anche l'Italicum). M5S ha votato contro sin dall'inizio per ragioni pregiudiziali, indipendentemente dai contenuti. Poi, dopo l'elezione del Capo dello Stato, per ragioni che non riguardavano la persona del Presidente Mattarella, Forza Italia ha cominciato a votare contro. Se il centrosinistra avesse sospeso l'esame della riforma a quel punto avrebbe ceduto ad un cambiamento di posizione di un partito (che sino a quel momento aveva votato a favore) per ragioni estranee alla riforma costituzionale. D'altra parte se la Costituzione vigente prevede all'articolo 138 che le riforme costituzionali possano essere approvate anche dalla sola maggioranza assoluta dei senatori e dei deputati, come in questo caso, è segno che non sono obbligatorie grandissime maggioranze. Infine, tutte le grandi scelte dividono le comunità nazionali. Il Paese, al momento del Referendum tra Monarchia e Repubblica, si divise in due metà con conflitti aspri tra i sostenitori dell'una o dell'altra soluzione. La divisione netta avvenne in Francia, quando ci fu il referendum sulla proposta di riforma costituzionale proposta da De Gaulle nel 1969. L'abolizione della schiavitù negli USA, che costituiva una grande questione costituzionale, fu addirittura una delle ragioni della guerra civile americana (1861-1865).



LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → Renzi ha fatto male a personalizzare il voto quasi si votasse su di lui e non sulla riforma costituzionale.

REPLICA → L'obiezione è giusta. Renzi ha fatto male a personalizzare; ha riconosciuto pubblicamente l'errore.



LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → Se prevalesse il No non sarebbe un grande guaio; si potrebbe rifare una riforma costituzionale più gradita alla maggioranza degli italiani.

REPLICA → Non sarebbe così semplice. Le forze che sostengono il No sono compatte nell'avversare la riforma, ma sono tra loro incompatibili e divise sul da farsi. In caso di eventuale vittoria del No, è facile ipotizzare una non breve fase di instabilità politica. In ogni caso dall'ultima bocciatura referendaria avvenuta nel 2006 (riforma del centro destra) sono passati dieci anni e si sono succeduti cinque governi (Prodi, Berlusconi, Monti, Letta, Renzi). Possiamo attendere altri dieci anni in una situazione di instabilità governativa, confusione legislativa e mancanza di certezze per il mondo produttivo italiano?



LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → Era migliore la riforma del centrodestra bocciata dal referendum del 2006.

REPLICA → Non è esatto. Quella riforma aveva alcuni caratteri inaccettabili. Ad esempio, il Presidente del Consiglio entrava in carica senza un voto di fiducia esplicito della Camera; poteva chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere e il Presidente della Repubblica non poteva sottrarsi alla richiesta.

LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → Perché costringere a dare un solo voto a una riforma che tocca questioni così disparate? Io potrei essere d'accordo con l'abolizione del bicameralismo paritario e non essere d'accordo sul tipo di ripartizione di poteri tra Stato e Regioni; ma sono costretto a dare un solo voto.

REPLICA → L'obiezione ha certamente un senso, va rispettata ed è sostenuta da alcuni autorevoli costituzionalisti. Tuttavia l'art. 138 della Costituzione vigente dice "Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare...." (art. 138) e quindi sembra prevedere che il voto riguardi legge costituzionale nella sua interezza, non parti di esse. Questa interpretazione è confermata dal testo dell'art. 16 della legge n. 352 del 1970 che riguarda appunto questo tipo di referendum: " Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: «Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?»; ovvero: «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?». L'articolo dispone chiaramente che la domanda sia una sola e riguardi la intera legge. Infine, occorre considerare che nelle riforme costituzionali di così vasta portata molte norme sono strettamente connesse le une alle altre; consentire un voto per parti separate potrebbe produrre scompensi gravi nel sistema costituzionale. Io voto nel referendum riguarda quindi l'intera legge ed è frutto di un giudizio sintetico e unitario su tutte le disposizioni della legge.

LE PRINCIPALI OBIEZIONI, LE PRINCIPALI REPLICHE

OBIEZIONE → Ma Renzi mi sta antipatico.

REPLICA → Chi non è d'accordo con l'attuale Presidente del Consiglio potrà manifestare il suo dissenso quando si terranno, tra un anno e mezzo circa, le elezioni politiche.

Oggi non si vota sul governo, si vota sulle riforme costituzionali; si vota cioè sul Paese che vogliamo.

Chi vuole mantenere l'attuale stato di cose (instabilità, lentezza, prevaricazione del governo nel Parlamento tramite decreti legge, maxiemendamenti e fiducie) vota **NO**.

Chi vuole cambiare l'attuale stato di cose (scegliendo stabilità, rapidità, dignità del Parlamento) vota **SI**.

Abbiamo il dovere di consegnare alle generazioni più giovani e a quelle che verranno dopo di noi un Paese migliore.

INTRODUZIONE ALLA SLIDE 39

I sostenitori del **NO** hanno presentato ricorso davanti al TAR di Roma contro il quesito del referendum che riproduce il titolo della legge per il quale in Parlamento non è mai stato presentato alcun emendamento correttivo. Ma la cosa più singolare è un'altra: i sostenitori del **NO** hanno presentato la richiesta di referendum proprio sullo stesso titolo della legge.

Cfr. slide 39 che riproduce fotograficamente la prima pagina della richiesta di referendum.

938830.

I predetti signori, previo deposito dei certificati comprovanti la loro iscrizione nelle liste elettorali, chiedono di voler promuovere, ai sensi dell'articolo 7 della legge 25 maggio 1970 n. 352, la raccolta di almeno 500.000 firme di elettori prescritte per la seguente richiesta di referendum di cui all'art. 138 della Costituzione: «Approvate il testo della Legge Costituzionale recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione", approvata dal Senato della Repubblica, in seconda deliberazione, nella seduta del 20 gennaio 2016, e dalla Camera dei deputati, in seconda deliberazione, nella seduta del 12 aprile 2016, il cui testo è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – serie generale – n.88 del 15 aprile 2016?».

Dichiarano di eleggere domicilio presso l'Avvocato Pietro Adami con studio in Roma Corso Italia n. 97 – e-mail: segreteria.comitatoperilino@gmail.com.

Di quanto sopra si dà atto con il presente verbale che, previa lettura e conferma, viene sottoscritto come segue:

PACE Alessandro

GRANDI Alfiero

FALOMI Antonio

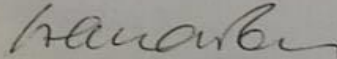
RODANO Giulia

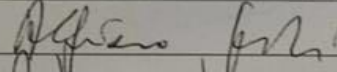
FERRAJOLI Luigi

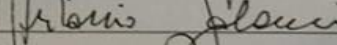
FALCONE Anna

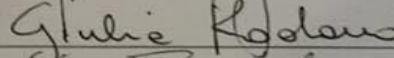
BARDI Vittorio

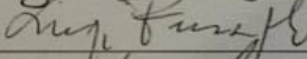
PALMA Paolo

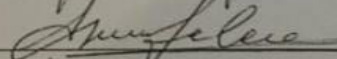


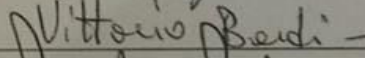


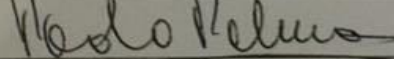














COSA TOLGONO I NO



Tolgono ai cittadini
**il diritto costituzionale alla
pronuncia del Parlamento sulle
proposte di iniziativa popolare**

Tolgono ai cittadini
**il diritto costituzionale al
referendum propositivo**

Tolgono ai cittadini
**Il diritto costituzionale al
quorum + basso quando il
referendum è richiesto da**
800 mila firme

Tolgono alle opposizioni
**il diritto costituzionale a
ricorrere immediatamente alla
Corte Costituzionale contro le
leggi elettorali approvate dalla
maggioranza (anche nei
confronti dell'Italicum)**

*Tolgono alle minoranze e
alle opposizioni
parlamentari*
**il diritto costituzionale ad
un proprio statuto che ne
garantisca diritti e poteri**

COSA TOLGONO I NO



Tolgono

l'obbligo costituzionale del Governo di ricorrere ai decreti legge *solo* per materie omogenee e con misure di immediata applicazione

Tolgono

il principio costituzionale di divieto per le maggioranze parlamentari di approvare disposizioni estranee all'oggetto e alle finalità del decreto legge

Tolgono

al Senato l'obbligo costituzionale di controllare le politiche pubbliche del Governo, l'attuazione delle leggi, il funzionamento della Pubblica Amministrazione

Tolgono

l'obbligo costituzionale di garantire e promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella composizione delle Camere e dei Consigli regionali

COSA REGALANO I NO

La possibilità per il Governo e il Presidente del Consiglio di continuare a schiacciare il Parlamento con decreti leggi omnibus, maxi emendamenti e fiducie

Milioni di euro alle istituzioni politiche:

215 posti in più al Senato;
l'indennità a 315 senatori;
la piena indennità a tutti i consiglieri regionali; il contributo a tutti i gruppi consiliari regionali

L'obbligo del voto di fiducia anche al Senato con gli effetti di instabilità che si sono già verificati per 5 governi negli ultimi vent'anni

La lunghezza del procedimento legislativo

Altri governi instabili, sostenuti da coalizioni disomogenee

LA POSTA IN GIOCO....

Non è una scelta banale

- Se vince il **NO** il sistema non cambia.
Continueremmo nella instabilità e nella confusione delle regole.
- Se vince il **SI** si apre una nuova stagione per la modernizzazione e la competitività del Paese.
- Decideremo sul *futuro*

NICCOLO' MACCHIAVELLI.....

“E però in ogni nostra deliberazione si debbe considerare dove sono meno inconvenienti e pigliare quello per miglior partito, perché tutto netto tutto senza sospetto non si truova mai”
(Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio, 1, 6, 3).