

Le ragioni del

no

Un opuscolo **informativo**
per far luce sui punti più
controversi della **riforma**

*"Gufi e conservatori votano no.
Per cambiare basta un sì. "*

Nell'esperienza di tutti, dire di no è più facile.
Non richiede lo sforzo di essere costruttivi, né
di assumersi responsabilità.



**In un
referendum
costituzionale,
però, le cose
sono diverse.**

Andiamo al referendum perché i Sì in Parlamento non sono bastati.

La Costituzione deve essere di tutti. Altrimenti non potrà essere strumento di unità, ma solo l'ennesima causa di divisione. Ecco perché i Costituenti hanno previsto che le sue modifiche non potessero essere fatte da un solo partito e neppure dalla sola maggioranza parlamentare.

Non si tratta di dire Sì o No ad un Governo e alle sue politiche.

Un voto sulla Costituzione non è un voto su un Governo o, peggio ancora, su una persona. Perché mentre i Governi passano e il carisma dei *leader* prima o poi finisce, la Costituzione resta, a dare forma e continuità ad un sistema politico

Dire No in questo referendum, per poter dire Sì ogni giorno.

La riforma della Costituzione che siamo chiamati ad approvare o a respingere risponde ad una chiara logica di accentramento del potere. Sugerendo che sia solo occasione di spreco e di cattiva politica, la riforma svaluta definitivamente il ruolo del Parlamento, facendone un burattino nelle mani della falsa maggioranza creata dall'*Italicum*. Garantisce al Governo il sostegno scontato di una Camera composta - ancora una volta - soprattutto di nominati. Consegna ad un solo partito,

Le leggi di revisione costituzionale devono essere approvate dai 2/3 dei parlamentari e, se ciò non è possibile, rimesse alla decisione ultima dei cittadini. Dire no, in questo caso, è dire **"Non potete farlo senza di me. Voglio decidere anch'io"**.

- sociale in continuo cambiamento. Se si trasforma il voto in un plebiscito, invece, si svaluta la Costituzione e si chiede ai cittadini un vero e proprio atto di fede. Dire no, in questo caso, è dire **"Non forzate la mia mano"**.

potenzialmente minoritario nel Paese, sia il potere legislativo sia quello Esecutivo, indebolendo i contropoteri previsti dalla Costituzione o svuotandone di fatto la portata. Si riprende molti dei poteri affidati alle Regioni e, rimandando al futuro il potenziamento effettivo degli strumenti di democrazia diretta, crea nuovi ostacoli a quelli già esistenti. Se questo è il cambiamento a cui dovremmo dire Sì, farlo rischia di toglierci il potere di prendere, domani, una qualunque posizione. Dire no, in questo caso, è dire:

**"Un solo sì non mi basta!
Al referendum costituzionale io voto NO"**

1 È un referendum **oppositivo** voluto dalle opposizioni
 → pag 6

2 La riforma è frutto dell'**iniziativa** e della **volontà** del Governo
 → pag 8

3 Il Parlamento era giuridicamente e politicamente **delegittimato** a modificare la Costituzione
 → pag 11

4 I senatori **part-time** rappresentano il partito, il Presidente della Repubblica, se stessi
 → pag 14

5 **Non si capisce** se i senatori saranno **eletti** direttamente dai cittadini
 → pag 17

6 La riforma **sostanzialmente non muta** i costi della politica
 → pag 20

7 Non è vero che **il bicameralismo paritario** non permette di **legiferare**
 → pag 24

8 La riforma del Senato **ci allontana** da tutti gli altri esempi nel mondo
 → pag 27

- 9 Il procedimento legislativo sarà più **confuso**
 → pag 30
- 10 La riforma prevede lo **strapotere dell'Esecutivo**
 → pag 33
- 11 È una riforma **conservatrice**
 → pag 36
- 12 Nei paesi normali la **sera delle elezioni** non si sa chi ha vinto
 → pag 38
- 13 La riforma rende **verticistica** la forma di governo
 → pag 42
- 14 La riforma **indebolisce** le autonomie territoriali
 → pag 48
- 15 La riforma **diminuisce** il potere dei cittadini
 → pag 50
- 16 La riforma si riflette anche sulla **prima parte della Costituzione**
 → pag 52

1

È un referendum
~~confermativo voluto~~
~~dalla maggioranza~~

oppositivo voluto
dalle opposizioni ↩

Chi è favorevole alla riforma afferma che con il referendum di ottobre saranno gli elettori a confermare la riforma costituzionale e ad approvarla definitivamente: si è così diffusa l'idea che il referendum costituzionale possa essere richiesto, in funzione confermativa, dagli stessi promotori della revisione, per ottenere a posteriori, dal corpo elettorale, il consenso non conseguito in Parlamento. In tal modo, però, il significato dell'istituto referendario si inverte: da strumento di sovranà decisione popolare, a mezzo attraverso cui il popolo è sollecitato a fornire la propria passiva adesione a quanto già deciso da altri.

Un referendum oppositivo

È importante invece sottolineare come il referendum regolato dall'articolo 138 della Costituzione abbia una funzione oppositiva, ultima risorsa di chi non ha potuto avere direttamente voce in Parlamento e si rivolge direttamente al popolo sovrano. Se in seconda votazione non si ottiene la maggioranza dei 2/3, - segno che la riforma non esprime una condivisione tra le forze che siedono in Parlamento - , 1/5 dei membri di una Camera o 500mila elettori o 5 Consigli regionali, possono fare richiesta di referendum. Tra questi soggetti non è previsto il Governo. Il Presidente del Consiglio Renzi ha invece personalizzato la consultazione

referendaria, trasformandola in un plebiscito sulla sua persona e legando la sorte del suo Governo alla vittoria dei Sì. Il "Capo" si pone in relazione immediata con il "suo" popolo al di là del proprio partito, cercando di costruirsi un'autonoma risorsa di legittimità direttamente alla fonte. Ma la posta in gioco è ben più alta della sopravvivenza di un Governo: riguarda la qualità del nostro sistema democratico e il pericolo, derivante dal combinato disposto con la legge elettorale *Italicum*, di una modifica nei fatti del nostro sistema parlamentare. Se non ci opponiamo, ciò potrebbe portare ad un rafforzamento dell'Esecutivo senza alcun contrappeso.

Un referendum disomogeneo

Un altro elemento da sottolineare è che il testo della riforma è fortemente disomogeneo nel contenuto. Esso costringe l'elettore ad esprimere contestualmente, con un solo voto, la propria adesione o il proprio dissenso sulla totalità delle modifiche, anche nel caso in cui fosse favorevole solo a parte di esse. Insomma,

prendere o lasciare tutto in blocco. Più volte la Corte costituzionale ha affermato, sia pure con riferimento al referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost., che i quesiti referendari non devono contenere una pluralità di questioni eterogenee, tali da non permettere una risposta chiara e precisa, articolata in un sì o un no.

2

La riforma è frutto
dell'iniziativa e della
volontà ~~del Parlamento~~

del Governo ↙

In un sistema di democrazia parlamentare come il nostro, una riforma costituzionale così vasta e complessa sarebbe dovuta passare attraverso una discussione pienamente parlamentare. Così non è stato. La prova inequivocabile della paternità della riforma in capo al Governo sta nella scelta di Renzi di collegare la vittoria del No al referendum alle sue dimissioni: così il voto viene politicizzato e reso di fatto estraneo al merito della riforma.

Il posto del Governo

Nel 1947, uno dei Costituenti - Piero Calamandrei - rivolse al Governo un interessante monito: *«Quando l'Assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, i banchi del Governo dovranno essere vuoti; estraneo del pari deve rimanere il Governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana»*. Così fece il Governo De Gasperi: quando si discuteva della Costituzione, il Presidente del Consiglio

abbandonava i banchi del Governo e si sedeva tra le fila dei parlamentari. A cosa mirava Calamandrei affermando il principio della necessaria estraneità del Governo alle revisioni costituzionali? Mirava a garantire che l'indirizzo politico di maggioranza non potesse inserirsi nel procedimento di revisione costituzionale, che si pone a un livello ben più alto rispetto alla politica quotidiana: un livello al quale anche alle opposizioni deve essere assicurato di avere voce in capitolo.

Un'approvazione anomala

L'attuale riforma della Costituzione rappresenta invece il contenuto di un atto di indirizzo politico di maggioranza. Lo confermano, in particolare, le inammissibili interferenze del Governo sulla libertà di coscienza dei parlamentari, sulle modalità e sui tempi di approvazione: interferenze che (forse) possono essere ritenute legittime per velocizzare l'approvazione di leggi ordinarie, ma non lo sono certamente quando si tratti di leggi di revisione costituzionale. Tra le anomalie più evidenti, l'*iter* della riforma è stato caratterizzato da:

- 1** - l'iniziativa governativa (e non parlamentare) nella presentazione del disegno di legge di revisione;
- 2** - la rimozione d'autorità dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, nel luglio 2014, degli onorevoli Mauro e Mineo, che con altri 14 senatori avevano invocato il rispetto della libertà di coscienza in merito alle modifiche della Costituzione;
- 3** - la mancata conferma, in sede di terza lettura del disegno di legge, del

relatore di minoranza (sen. Calderoli) e il mantenimento della sola relatrice di maggioranza (sen. Finocchiaro), con il pretesto della fine del c. d. patto del Nazareno, quando invece la procedura di revisione costituzionale avrebbe dovuto essere insensibile all'evolversi delle vicende politiche;

4 - la messa in votazione, il 1° ottobre 2015, di un emendamento (a firma dei sen. Cociancich e Rossi) strutturato in modo da precludere una serie di votazioni che avrebbero richiesto il

voto segreto, con notevoli rischi di divisione interna per il Governo e per la maggioranza.

I lavori in commissione, inoltre, sono stati ridotti all'osso e numerose forzature procedurali hanno impedito il normale svolgimento della discussione, in una logica complessiva che non era di confronto tra maggioranza e opposizione, ma di mera conta numerica degli schieramenti (conta, peraltro, falsata dal premio di maggioranza attribuito al PD con il *Porcellum* dichiarato incostituzionale).

3

Il Parlamento era
~~legittimato~~ a modificare
la Costituzione

giuridicamente
e politicamente
delegittimato

La Costituzione del 1947 fu approvata con 458 voti favorevoli (e solo 62 contrari) da un'Assemblea Costituente scelta e legittimata dai cittadini. La riforma costituzionale è stata invece approvata da un Parlamento di "nominati" dai partiti, delegittimato da una sentenza della Corte Costituzionale che, a causa della legge elettorale con cui è stato eletto, lo ha giudicato non rappresentativo della volontà popolare.

L'incostituzionalità del *Porcellum*

Con la sentenza n. 1/2014, la Corte costituzionale ha denunciato l'«*eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo di rappresentanza politica (...) e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto*», che discendeva dall'ampiezza del premio di maggioranza assegnato al partito più votato. Inoltre, la Corte ha ritenuto che il meccanismo delle liste bloccate non avesse consentito agli elettori di esercitare un voto consapevole. Pertanto, ha dichiarato l'incostituzionalità del cd. *Porcellum* (l. 270/2005). Anche se, responsabilmente, la Corte ha scelto di non far seguire alla sua sentenza il travolgimento delle Camere e degli atti sino a quel momento compiuti, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto decidere di indire nuove elezioni, le quali sarebbero state regolate o dal

c. d. *Consultellum* (cioè il *Porcellum* con le modifiche conseguenti alle dichiarazioni parziali di incostituzionalità), o da un sistema proporzionale con soglie di sbarramento e la possibilità di esprimere una preferenza. Quantomeno un Parlamento così delegittimato e composto da parlamentari "nominati", insicuri di essere rieletti e perciò ricattabili ed esposti alla mercé del migliore offerente, non avrebbe dovuto procedere a una revisione costituzionale di così ampia portata. Così la riforma della Costituzione è divenuta oggetto di scambio e di ascesa politica. Lo prova il record di passaggi da un gruppo parlamentare all'altro registrato nella XVII legislatura: 325 migrazioni in poco più di due anni e mezzo, per un totale di 246 parlamentari coinvolti.

Perché lasciare in carica le Camere delegittimate?

Secondo la Corte, le Camere avrebbero potuto continuare ad esercitare le loro funzioni anche a fronte di un vizio di costituzionalità così grave in virtù del principio, implicito nell'ordinamento

giuridico, della continuità dello Stato e degli organi costituzionali. Questo non autorizzava però le Camere a concludere la Legislatura e, soprattutto, ad operare con pieni poteri come se nulla fosse

accaduto. La proroga delle Camere aveva lo scopo di permettere l'approvazione di una nuova legge elettorale, conforme ai

principi costituzionali, per poi tornare al voto e restituire ai cittadini la sovranità di cui il *Porcellum* li aveva privati.

Una nuova legge elettorale incostituzionale

E invece la nuova legge elettorale approvata dal Parlamento ha sostanzialmente riprodotto le norme del *Porcellum*. *L'Italicum*, infatti, consente ad una lista che in sede di ballottaggio abbia raggiunto anche solo il 20-25% dei voti di ottenere la maggioranza dei seggi alla Camera, continuando a prevedere uno sproporzionato premio

di maggioranza. Il vero obiettivo che muove la sua approvazione, che ha preceduto quella della riforma costituzionale e si pone in combinato disposto con essa, pare essere quello della "verticalizzazione" del potere: il fine di gestire il potere senza ostacoli e limiti da parte di nessuno, cittadini compresi.

4

I senatori *part-time*
rappresenteranno
~~le Regioni~~ ↩

*il partito, il
Presidente della
Repubblica, se stessi...*

Il nuovo Senato passerà da 315 senatori a 100, così suddivisi:

- 74 consiglieri regionali, eletti dai Consigli regionali (oltre che da quelli provinciali di Trento e Bolzano);
- 21 sindaci, eletti dai Consigli regionali (oltre che da quelli provinciali di Trento e Bolzano) fra tutti i sindaci dei Comuni della Regione e nella misura di uno per ciascuna;
- 5 senatori, nominati dal Presidente della Repubblica con mandato di 7 anni non rinnovabile.

Un Senato dopolavoro

I 95 senatori con incarichi nelle istituzioni territoriali non dovranno dimettersi dalla loro funzione di consigliere regionale o di sindaco, ma continueranno a svolgerla *part-time*, con una serie di conseguenze sull'operatività di questi organi che, al contrario, richiedono

un impegno a tempo pieno. Si tratta di una scelta singolare osteggiata da molti Paesi. Ad esempio, in Francia con la l. n. 125/2014, vieta il cumulo del mandato parlamentare con ogni carica esecutiva nel Governo regionale e locale.

Un Senato a formazione progressiva

La durata del mandato di senatore coinciderà con quella di consigliere regionale e di sindaco. Avremo, quindi, un Senato a formazione progressiva, soggetto a variazioni continue in ragione delle diverse scadenze degli organismi territoriali. Si consideri, ad esempio, che i Consigli regionali ora

in carica scadranno: 1 nel 2017; 6 nel 2018 (più i Consigli provinciali di Trento e Bolzano); 5 nel 2019; 6 nel 2020. Di nuovo, ad essere messo in discussione è l'ordinario funzionamento di questa Camera, a vantaggio di un elevato tasso di incertezza, confusione ed irragionevolezza.

Un partitino del Presidente della Repubblica?

Ai 95 senatori eletti dalle istituzioni territoriali si aggiungono 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica e scelti tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico

e letterario. Si è di fronte ad una figura del tutto nuova: senatori a tempo determinato, non più a vita come ora, con mandato di 7 anni non rinnovabile e irragionevolmente coincidente con la durata del mandato presidenziale.

È come se il Presidente della Repubblica avesse propri rappresentanti nel Senato, con un peso assolutamente rilevante e triplicato rispetto a prima. Attualmente sono previsti 5 senatori a vita su 315; con la riforma saranno 5 su 100 (come se nell'attuale Senato ce ne fossero 17). Paradossale, poi, è che tali personalità «*che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*» vadano

ad esercitare il loro alto magistero culturale in un organo che rappresenta esclusivamente le istituzioni territoriali e la cui funzione è di operare un raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Sarebbe stato molto più logico che questo pubblico riconoscimento fosse previsto nell'ambito della Camera dei deputati, la sola a mantenere le funzioni di rappresentanza generale del popolo italiano.

Non si
capisce se

5



**I senatori saranno
eletti direttamente
dai cittadini**

Per l'elezione dei Senatori sono individuati tre criteri, tra di loro fortemente contraddittori e ambigui.

I criteri

1 – I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano «eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori».

2 – Tale elezione dovrà avvenire «in conformità alle scelte degli elettori». «La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali

sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi».

3 – «I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio». Ad una futura legge approvata da entrambe le Camere si demanda il compito di «regolare le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica».

Una logica confusa

In primo luogo, sancire in una medesima disposizione costituzionale che i senatori siano eletti, da un lato, dagli «organi delle istituzioni territoriali» e, dall'altro, «in conformità delle scelte espresse dagli elettori» per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, significa non decidere quale sistema si vuol adottare. Non si capisce, inoltre, come i Consigli regionali potranno tener conto, allo stesso tempo, «dei voti espressi

e della composizione di ciascun Consiglio»: la composizione dei Consigli regionali non corrisponde, infatti, ai voti presi dai partiti alle elezioni perché tutte le leggi elettorali regionali prevedono premi di maggioranza. Del tutto irrisolto, anzi nemmeno prefigurato, è, in ultimo, ogni riferimento all'elezione in Senato dei 21 Sindaci: la «conformità alle scelte degli elettori» è imposta, infatti, solo per l'elezione dei 74 senatori - consiglieri e non per l'elezione dei senatori - sindaci.

Eletti su base partitica

La composizione del Senato sarà strettamente legata all'andamento delle elezioni regionali e comunali. I nuovi senatori saranno eletti su base partitica e, come tali, invece di rappresentare le istituzioni territoriali, saranno portatori di istanze politiche di parte.

Tale impostazione segna una netta differenza rispetto al modello

tedesco, spesso richiamato.

I senatori tedeschi non sono, infatti, portatori di interessi politici di parte, rappresentano i Länder (stati federati), hanno vincolo di mandato e, quindi, l'obbligo di votare come deciso dal *Land*. Tutti i voti di un singolo *Land* devono, poi, essere concordi e non contrastanti tra di loro (i senatori votano, cioè, "per delegazione").

6

La riforma
~~abbatte radicalmente~~
i costi della politica

sostanzialmente
non muta ↩

Un mantra ripetuto dai sostenitori della riforma costituzionale è che ci sarà un netto abbattimento dei costi, per via della riduzione del numero dei senatori e dell'eliminazione delle indennità di carica. Non è così.

Quanto costa il Senato?

Le spese per il Senato ammontano, attualmente, a circa 540 milioni di euro. Nel 2015 questa istituzione

ha gravato sul bilancio complessivo dello Stato per una percentuale dello 0,064%, con un rapporto di 1:1.568.

Quanto pesa la spesa per le indennità dei senatori in carica?

Dal bilancio pubblicato sul sito del Senato risulta chiaramente che la spesa per le indennità dei senatori, (pari a circa 42 milioni di euro, ossia meno del 10% del totale), è solo una piccola frazione del costo complessivo dell'Istituzione. Rimarrebbero invariati, invece, i costi legati alla diaria (attualmente pari a circa 37 milioni di euro) comprensiva delle spese di viaggio e di permanenza a Roma, nonché quelli più rilevanti, legati alle pensioni di ex senatori ed ex dipendenti (ben 233 milioni di euro), agli immobili, ai

servizi e, soprattutto, al personale. Nulla di ciò verrebbe eliminato con la riforma del Senato. Anzi: una delle disposizioni finali della riforma, allo scopo dichiarato di rendere più efficiente la gestione delle due Camere, istituisce un ruolo unico dei dipendenti del Parlamento. Si costituzionalizza, così, questa figura di funzionario statale, con il rischio di sottrarla definitivamente alle manovre di risparmio che interessano tutti gli altri dipendenti pubblici (*spending review*, blocco del *turn over* e degli scatti stipendiali, tagli delle pensioni, etc.).

Perché non diminuire anche il numero dei deputati?

Se la logica è quella del risparmio, perché non ridurre sia i senatori che i deputati? Nel tempo sono stati avanzati diversi progetti di riforma che proponevano di ridurre il numero dei membri di entrambe

le Camere. Un progetto avanzato dal PD nel 2008 prevedeva 400 deputati e 200 senatori e avrebbe portato il rapporto tra rappresentanti e cittadini a 1 parlamentare ogni 100mila abitanti.

I nostri parlamentari sono tanti?

Nella graduatoria degli Stati con il maggior numero di parlamentari per abitante, l'Italia si colloca al 22° posto sui 27 Paesi considerati. Gli Stati di dimensione comparabile presentano valori analoghi: in Italia ci sono 1,6 parlamentari ogni 100mila abitanti; in Francia 1,4 e in Spagna 1,3. Hanno invece una posizione particolare il Regno Unito (2,4 parlamentari ogni 100mila abitanti) e la Germania (0,8 parlamentari ogni 100mila abitanti).

Al di là dei numeri - che come si è visto sono assolutamente nella norma - la discussione sul numero adeguato di parlamentari dovrebbe essere preceduta da una seria riflessione sulla rappresentanza: chi o che cosa si vuole rappresentare? Come? Per esercitare quali competenze? Le critiche al numero attuale di rappresentanti, invece, sembrano esclusivamente fondarsi su un diffuso sentimento antiparlamentare, senza una logica costruttiva.

L'esempio delle Province: abolire tutto per non abolire niente

La retorica sull'inutilità del Senato e sul taglio dei costi della politica era già emersa in occasione della riforma delle Province, sfociata nella legge 56 del 2014 (c.d. legge Delrio). Essa prevede il trasferimento delle funzioni delle Province alle Regioni e ai Comuni, nonché la soppressione dell'elettività diretta delle cariche provinciali, sostituita da una elezione di secondo grado da parte dei sindaci e dei consiglieri

Invero, se la funzione del Senato deve essere - come si dice - quella di tutelare le competenze regionali e di rappresentare le istanze degli enti regionali (e non direttamente l'elettorato della Regione), allora il numero dei suoi componenti si può ridurre ulteriormente, alterando il rapporto popolazione/ rappresentanti, (ad esempio assegnando un numero fisso e uguale di delegati ad ogni ente territoriale, a prescindere dalla sua consistenza demografica, come avviene negli Stati Uniti).

La riforma, però, non sposa questa logica. Riduce soltanto il numero dei senatori, i quali, come si è visto, non rappresenteranno la Regione da cui provengono, ma le forze politiche che li hanno selezionati e riprodurranno, dentro al Senato, la composizione partitica dei Consigli regionali, senza nemmeno essere vincolati (come avviene in Germania col vincolo di mandato) alle direttive della propria Regione.

comunali compresi nella Provincia stessa. Ad un anno dalla sua entrata in vigore, la relazione della [Corte dei Conti](#) al Parlamento disegna un quadro piuttosto negativo: le Province continuano, in sostanza, a fare quel che facevano prima della riforma; i servizi erogati non sono infatti venuti meno con l'abolizione dell'elettività diretta degli organi. Né i costi si sono ridotti: il personale non è infatti scomparso, ma è stato trasferito

ad altre pubbliche amministrazioni. A fronte, dunque, di un modesto risparmio realizzato sullo stipendio dei componenti degli organi Provinciali,

i cittadini hanno pagato il prezzo altissimo di perdere il potere di scegliere direttamente chi deve gestire i loro servizi e il loro territorio.

E quanto costa il Governo?

La critica sui costi della politica si concentra sempre sulle istituzioni parlamentari, mentre trascura di rivolgere la stessa indagine sul Governo. Eppure i numeri dovrebbero fare riflettere sul rischio di “elefantiasi” che investe questa Istituzione. Il Governo Renzi, ad esempio, si compone di 64 membri tra

Ministri, viceministri e sottosegretari: quasi una terza Camera. Quanto ai costi, i Ministeri spendono sempre di più. A titolo esemplificativo, le spese del solo [Segretariato generale](#) di Palazzo Chigi sono lievitate, nel 2014, fino alla cifra di 754 milioni di euro, molto più del Senato attuale (540 milioni).

Non è 7
vero che

↪ Il bicameralismo
paritario non permette
di legiferare

Si dice che il bicameralismo paritario (cioè indifferenziato) è un ostacolo per il Paese e che la riforma assicura maggiore rapidità ed efficacia nell'approvazione delle leggi. Ma qual è la situazione attuale?

Quanti "rimpalli"?

Con riferimento alla XVI legislatura, l'Ufficio Studi del Senato ha calcolato che mediamente: una legge ordinaria viene approvata dalle due Camere in 53 giorni; un decreto-legge viene convertito in 46 giorni; una legge finanziaria passa, con

la doppia lettura conforme, in 88 giorni. La stragrande maggioranza delle leggi è approvata con due sole letture, mentre il "ping pong" da una Camera all'altra (c.d. navette) riguarda meno del 3% delle proposte di legge:

XVI legislatura, numero complessivo di letture	
Disegni di legge con più di 4 letture divenuti legge	3
Disegni di legge con 4 letture divenuti legge	12
Disegni di legge con 3 letture divenuti legge	75
dei quali: decreti - legge	24
Disegni di legge con 2 letture divenuti legge	301
dei quali: ratifiche	131
decreti legge	82

Confronto con la produzione legislativa di altri paesi dell'U.E.

Se paragoniamo la produzione legislativa italiana con quella di altri Paesi, risulta evidente che il bicameralismo paritario non impedisce di legiferare.

1997 - 2011 su (fonte: Camera deputati)	
Germania	2153 leggi approvate ¹
Italia	1894 leggi approvate
Francia	1385 leggi approvate
Spagna	700 leggi approvate
Regno Unito	630 leggi approvate

¹ - L'elevato numero delle leggi tedesche dipende dal fatto che in Germania si approva una legge di attuazione per ogni direttiva europea e, soprattutto, molte leggi hanno un contenuto molto dettagliato o sono finalizzate alla "manutenzione" normativa (riordino, abrogazione espressa di norme). Da noi, invece, spesso una sola legge disciplina molti argomenti diversi.

Non è vero che il bicameralismo paritario non permette di legiferare

I tempi di approvazione non dipendono tanto dal bicameralismo quanto dalla volontà politica: per la legge Fornero sono bastati appena 16 giorni e per il Lodo Alfano 20 soltanto, mentre ce ne sono voluti 871 per la legge

sull'agricoltura sociale e 1456 per la legge anticorruzione... Un ultimo esempio: l'Italia attendeva dal 1988 una legge sulle unioni civili. Ciò perché i partiti non si erano mai messi d'accordo, non perché c'era il Senato!

Al contrario: bulimia legislativa

La convinzione che il bicameralismo impedisca al sistema parlamentare di funzionare è sorprendentemente in contrasto con la percezione, diffusissima presso l'opinione pubblica, che ci siano troppe leggi. La verità è che il legislatore decide troppo, troppo rapidamente e modifica

costantemente quanto già disposto in precedenza. Ciò, evidentemente, è sintomo che quella decisione non era stata sufficientemente ponderata, né era maturata nella società: le questioni sulle quali c'è un consenso collettivo consolidato non necessitano di continui cambiamenti.

8

La riforma del Senato
~~ci allinea ad~~ altri
esempi nel mondo

ci allontana
da tutti gli



Il *Bundesrat* tedesco

Il contesto istituzionale tedesco è radicalmente diverso.

Al netto della riforma, l'Italia è uno Stato regionale che devolve alle Regioni molte competenze legislative e amministrative. La Germania, invece, ha un ordinamento di tipo federale, essendo composta di veri e propri Stati sovrani (i *Länder*).

Il *Bundesrat* è composto dai delegati dei Governi dei vari *Länder*. Ogni *Land* può avere da un minimo di 3 ad un massimo di 6 delegati, a seconda della popolazione.

I cittadini dei singoli *Länder* eleggono il Governo del *Land*, ma non il *Bundesrat*, neanche indirettamente, dal momento che i senatori non rappresentano il popolo, ma gli Stati regionali di cui interpretano gli interessi. Per tale ragione, i senatori sono nominati direttamente dai governatori, hanno un vincolo di mandato e, come tali, sono sottoposti all'obbligo di votare come deciso dal *Land*. Inoltre, tutti

i voti di un singolo *Land* devono essere sempre concordi.

Il *Bundesrat* ha potere di veto su tutta la legislazione che riguarda le competenze regionali. La sua capacità di interdizione è tale che per superare i casi di stallo in materie rientranti nella legislazione concorrente Stato/Regioni (foriere di conflitti interpretativi) è previsto l'intervento di un comitato di conciliazione per raggiungere un compromesso. Se ciò non è possibile, in alcuni casi (pochi) il *Bundesrat* prevale addirittura sulla Camera elettiva (*Bundestag*).

Il nuovo Senato italiano sarebbe ben diverso, in quanto i rappresentanti eletti dai Consigli regionali «in conformità alle scelte degli elettori» (qualunque cosa ciò significhi) saranno rappresentanti dei gruppi politici che li avranno eletti, non dei territori e saranno privi di vincoli di mandato.

Il Senato francese

Per quanto riguarda il Senato francese, inizialmente si fanno eleggere ai cittadini circa 150mila "grandi elettori" in rappresentanza di tutti gli enti territoriali del Paese. Questi, poi, in un'elezione di secondo livello, scelgono i 348 senatori che compongono questa istituzione.

La legge n. 125/2014 vieta il cumulo del mandato parlamentare con ogni carica esecutiva nel Governo regionale e locale. Questo perché, come risulta dal

rapporto della commissione incaricata da Hollande di avanzare proposte per un funzionamento esemplare delle istituzioni, il cumulo delle cariche è causa di malessere politico e istituzionale.

Il parlamentare deve impegnarsi pienamente nella sua funzione e anche le istituzioni locali richiedono pari impegno. In Italia, come si è visto, i senatori svolgeranno la propria duplice carica *part-time*.

La Camera dei Lord britannica

La Camera dei Lord, non elettiva, non rappresenta le istituzioni territoriali. La sua funzione è piuttosto quella di apportare modifiche di carattere tecnico alle leggi e di garantire una maggiore ponderazione delle scelte legislative, soprattutto

in presenza di contrasti sociali e dissensi particolarmente forti nella società. Addirittura, se la Camera dei Lord non approva una legge (con l'eccezione della materia finanziaria) la Camera dei Comuni può riapprovarla definitivamente solo l'anno successivo.

Il Senato americano

Il Senato degli Usa, composto da un totale di 100 senatori, ha una funzione di contrappeso a garanzia della divisione dei poteri. Tutti gli elettori degli Stati membri della Federazione (gli Usa sono un sistema

federale) eleggono 2 senatori, in elezioni separate da quelle presidenziali che si svolgono ogni due anni. Il procedimento legislativo, negli Stati Uniti, è improntato ad una forma di bicameralismo paritario.

9

Il procedimento
legislativo sarà più
~~rapido~~

confuso



Il testo originale dell'art. 70 della Costituzione così recita: «*La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere*». Il nuovo testo, al contrario, appare farraginoso, molto lungo, con continui rimandi ad altri articoli o a singoli commi di essi e risulta, alla fine, incomprensibile.

Il bicameralismo perfetto non scompare!

Il bicameralismo perfetto permane su:

- leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali;
- leggi ordinarie a tutela delle minoranze linguistiche, referendum popolari, leggi di iniziativa popolare, legislazione elettorale, legislazione relativa agli organi di Governo e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati UE, leggi sull'eleggibilità dei senatori, sull'ordinamento di Roma, sul regionalismo

differenziato, sulla partecipazione delle Regioni speciali alla formazione e alla attuazione di norme UE, sulle intese internazionali delle Regioni, sul patrimonio degli enti territoriali, sui poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti territoriali, sui principi della legge elettorale delle Regioni ordinarie, sul passaggio di un Comune da una regione a un'altra. In tutte queste materie, le leggi continuano a dover essere approvate nel medesimo testo da Camera e Senato.

Leggi approvate dalla Camera

Le altre leggi sono di competenza prevalente della Camera, ma per esse è sempre possibile attivare tre passaggi (anziché i due attuali). Infatti, una volta approvate dalla Camera, le leggi vanno immediatamente trasmesse al Senato, con possibili soluzioni diverse:

a) nella maggioranza dei casi il Senato, entro 10 giorni, su richiesta di 1/3 dei membri, può esaminare il progetto di legge e nei 30 giorni successivi proporre modifiche, su cui poi si pronuncia in via definitiva la Camera a maggioranza semplice;

b) per i disegni di legge che il Governo propone in deroga alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (attivando, cioè, la “clausola di supremazia” statale), l'esame del Senato è disposto nel termine di 10 giorni dalla data di trasmissione. In questo caso se le modifiche sono state approvate dal Senato a maggioranza assoluta, la Camera può non conformarsi ad esse solo pronunciandosi a sua volta a maggioranza assoluta (il che, però, con l'*Italicum*, non configura un limite reale);

c) i disegni di legge in materia di bilancio e di rendiconto consuntivo approvati dalla

Il procedimento legislativo sarà più confuso

Camera sono direttamente esaminati dal Senato, che può proporre modifiche entro 15 giorni dalla data della trasmissione. La Camera, poi, può accettare o meno tali proposte a maggioranza semplice;

d) il Senato può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera di procedere all'esame di ogni progetto di legge. La Camera si pronuncia entro 6 mesi dalla data di deliberazione del Senato. È allora evidente la complicazione dell'*iter* legislativo che la riforma comporterebbe. E cosa accadrebbe se le Camere non si accordassero

sul procedimento da seguire? E se una legge dovesse avere contenuti che richiedono di essere disciplinati con procedimenti diversi (per esempio, i decreti "omnibus" o i "milleproroghe")? E cosa accadrebbe qualora non fossero rispettati i termini temporali previsti? Saranno i Presidenti di Camera e Senato a risolvere i (prevedibilmente numerosi) casi controversi, ma manca una norma che possa dirimere incertezze e conflitti tra di loro. Ciò che, al contrario, è certo, è l'incremento di ricorsi alla Corte costituzionale sulla divisione delle competenze tra le due Camere.

Giudizio preventivo di costituzionalità

Viene introdotto il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali, attivabile su richiesta di 1/3 dei senatori o di 1/4 dei deputati prima della promulgazione, entro 10 giorni dall'approvazione della legge. La Corte costituzionale si pronuncia entro il termine di 30 giorni. Se considerata incostituzionale, la legge non può essere promulgata.

La sovrapposizione tra le due forme di sindacato (in via preventiva e in via successiva) crea però incertezze. Si potrà senz'altro adire la Corte anche successivamente, anche perché, spesso, i motivi di illegittimità si presentano solo nella fase applicativa. Tuttavia, ove fosse già intervenuta una sentenza di rigetto, difficilmente la Corte opererà un cambio di rotta così radicale.

10

La riforma prevede
~~una forma di governo~~
~~equilibrata~~

lo strapotere
dell'Esecutivo ↩

La riforma accentra il potere verso l'alto: dal Parlamento al Governo; dal Consiglio dei ministri al capo del Governo; dalle autonomie territoriali allo Stato; dagli elettori a una piccola frazione degli eletti.

Concorrono a spostare il potere nelle mani dell'Esecutivo: la fissazione di tempi certi per il voto su disegni di legge essenziali per il programma di Governo; la nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni; la composizione del Senato e le sue modalità di elezione poco chiare; la falsa maggioranza parlamentare creata dal premio previsto dalla legge elettorale.

Il voto a data certa

Il meccanismo del "voto a data certa" non ha nulla a che fare con le elezioni: è uno strumento con cui il Governo potrà chiedere alla Camera di iscrivere all'ordine del giorno, con priorità, un disegno di legge che ritiene essenziale per l'attuazione del suo programma¹. Prevede che entro 5 giorni dalla richiesta la Camera inserisca il provvedimento in agenda e lo discuta nei successivi 70 giorni

(fino a un massimo di 85 in casi di particolare complessità). Inoltre, si abbreviano, sia i termini entro i quali la Camera deve trasmettere il disegno di legge al Senato (5 giorni), sia quelli entro cui il Senato può proporre modifiche (15 giorni). Così, il Governo potrà condizionare i lavori del Parlamento, ingerendosi nella funzione legislativa e violando il principio di separazione dei poteri.

I poteri regionali

A distanza di un decennio dalla riforma del Titolo V (e ancor prima della sua definitiva attuazione) si torna al passato. Il Governo potrà indebolire le autonomie territoriali - e condizionare ulteriormente l'attività del Parlamento - proponendo

che le competenze legislative attribuite alle Regioni siano esercitate dallo Stato (cd. clausola di supremazia). Basta sostenere che lo richieda l'interesse nazionale o lo imponga l'unità giuridica o economica della Repubblica.

¹ - Salvo che si tratti di leggi riservate all'approvazione congiunta di Camera e Senato, leggi elettorali, di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, di amnistia e indulto, o di bilancio.

Lo strapotere dell'Esecutivo

La riforma è solo il culmine di un processo di indebolimento del Parlamento rappresentativo in corso da anni, un processo che ha consegnato di fatto al Governo il potere di fare le leggi. Da un lato, infatti, l'Esecutivo ha abusato del potere di fare decreti legge in casi

di "urgenza" e di porre la fiducia sui provvedimenti all'esame del Parlamento - compresa la legge elettorale - , abituando i cittadini alla logica del ricatto. Dall'altro, l'esercizio della funzione legislativa gli è stato delegato con vincoli sempre meno stringenti.

11

È una riforma
~~storica~~

conservatrice ↙

Una riforma conservatrice, che non fa altro che costituzionalizzare quanto avviene da anni: il predominio dell'Esecutivo sul Parlamento. Da vent'anni, infatti, le Camere sono ridotte ad un ruolo marginale nel confronto politico e schiacciate dall'abuso della decretazione d'urgenza e dei maxi emendamenti, dall'uso continuo e strumentale della fiducia, dal contingentamento dei tempi di discussione. Il Parlamento come luogo di rappresentanza, di confronto e di mediazione di interessi reali è ridotto al regno della formalità procedurale (per di più strozzata e velocizzata).

La marginalizzazione del Parlamento

Le statistiche ci dicono che:

- su 10 atti che diventano legge, 8 sono di iniziativa del Governo e solo 2 del Parlamento;
- le leggi di iniziativa parlamentare necessitano del triplo del tempo rispetto ai provvedimenti di iniziativa governativa: 233 giorni contro 109 nell'attuale legislatura
- le iniziative del Governo hanno una percentuale di successo

molto più alta rispetto a quelle dei parlamentari: 32% rispetto a 0,87%;

- lo spazio del Parlamento nella produzione legislativa è reso ancor più misero dal ricorso al voto di fiducia da parte del Governo: con Letta nel 27,78% dei casi, con Renzi nel 31,01%;
- le leggi più importanti sono di iniziativa governativa: provvedimenti economici, riforme, modifiche costituzionali, politica estera.

Un Parlamento ancora più delegittimato

La riforma aumenterà lo spostamento dell'asse istituzionale a favore dell'Esecutivo. La Camera a cui spetterà dare la fiducia al Governo (la Camera dei deputati) sarà priva di legittimazione popolare, perché eletta con una legge elettorale il cui unico scopo è quello di assicurare comunque una maggioranza artificiale. Ballottaggio, premio di maggioranza alla singola lista, soglie d'accesso e voto bloccato sui capilista,

consegnano la Camera nelle mani di un *leader* vincente anche con pochi voti, secondo il modello dell'uomo solo al comando. Il voto diverrà un plebiscito per il "capo", che potrà scegliere e disporre liberamente dei parlamentari, interessati a seguire il *leader* che garantirà loro la rielezione più che a farsi interpreti della volontà popolare. Un incentivo al trasformismo che negli ultimi due anni e mezzo ha già coinvolto 246 parlamentari.

12

Nei paesi normali la
sera delle elezioni ~~si sa~~
chi ha vinto

non si sa



La nuova legge elettorale, l'*Italicum*, prevede un sistema elettorale che non corrisponde a nessuno dei modelli esistenti in democrazia e impone per via giuridica la formazione di una maggioranza fissa alla Camera (340 deputati), al di là di come i cittadini voteranno. Pur dichiarandosi formalmente proporzionale, infatti, prevede un abnorme premio di maggioranza che ne fa un caso isolato in Europa, con l'unica - ma non rassicurante - eccezione dell'Ungheria di Orban. Saremo l'unico sistema parlamentare che avrà un vincitore la sera delle elezioni.

Precedenti storici

Sono state fatte leggi elettorali simili nel corso del Novecento:

- la legge Acerbo del 1923: se la lista più votata a livello nazionale avesse superato il 25% dei voti validi, avrebbe automaticamente ottenuto i 2/3 dei seggi della Camera dei deputati; tutte le altre liste si sarebbero divise 1/3 dei seggi. Se nessuna avesse superato la soglia, non sarebbe stato assegnato alcun premio di maggioranza e tutti i seggi sarebbero stati ripartiti tra le liste in proporzione ai voti ricevuti;
- la “legge - truffa” del 1953: il premio

di maggioranza assegnava il 65% dei seggi della Camera dei deputati alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse superato il 50% dei voti validi;

- il cd. *Porcellum* (con cui abbiamo votato alle ultime elezioni): non prevedeva una soglia minima di voti per ottenere il 54% dei seggi in Parlamento; assegnava il premio di maggioranza al Senato su base regionale, creando il rischio che il premio venisse assegnato a una lista diversa in ogni Regione e si creassero maggioranze diverse tra le due Camere.

L'*Italicum*

L'*Italicum* prevede un meccanismo apparentemente proporzionale (seggi contesi per liste di candidati) ma è sostanzialmente maggioritario, perché assegna alla lista che vince - al primo o al secondo turno - più della maggioranza assoluta alla Camera (340 seggi su 630). Nei fatti, funziona come il *Porcellum* considerato illegittimo dalla Corte costituzionale. Nella sentenza n. 1/2014 la Corte afferma

che, per non distorcere eccessivamente la volontà degli elettori in nome della governabilità, occorre stabilire una soglia minima di voti da raggiungere per far scattare il premio di maggioranza. Dunque: se l'elettorato è molto diviso, il Parlamento deve rispecchiare queste divisioni; se invece una forza politica arriva molto vicina alla maggioranza, il premio di maggioranza può servire a

darle la maggioranza assoluta. L'*Italicum* fissa una soglia del 40%, ma, se nessuno la raggiunge al primo turno, si va al ballottaggio tra le prime due liste più votate, a prescindere da quanti voti avessero ottenuto al primo turno, e alla vincitrice viene comunque assegnato il premio. Per essere chiari: con la legge fascista Acerbo perché scattasse il premio occorreva avere almeno il 25% dei voti; con l'*Italicum* può essere sufficiente una percentuale più bassa! Con l'*Italicum*, l'Italia è l'unico tra i 28 Paesi dell'UE ad avere adottato un sistema elettorale con premio di maggioranza, doppio turno di lista e attribuzione certa di una maggioranza più che assoluta dei seggi a un solo partito. Un premio di maggioranza così grande esiste solo in Ungheria, mentre in Grecia, anche se il partito più votato riceve un premio di 50 deputati su 300, nelle elezioni degli ultimi anni ciò non ha mai consentito al vincitore di raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi. L'*Italicum* non ci avvicina neppure:

- alla Germania, dove (dopo Hitler) non si è mai avuto un Governo composto da un solo partito né un

Governo uscito meccanicamente dalle urne la sera delle elezioni;

- alla Spagna, in cui il sistema elettorale favorisce il bipolarismo, ma non lo assicura (nelle ultime elezioni segnate da scelte elettorali diverse dai tradizionali popolari e socialisti, non è emerso dal voto un Governo precostituito); né ci avvicina ai Paesi in cui esiste un sistema elettorale maggioritario a doppio turno, perché:
- in Francia il doppio turno (di collegio uninominale) non assicura affatto di conoscere il vincitore la sera delle elezioni, perché se il sistema politico diventa tripolare - cioè se emergono più di due forze politiche consistenti - il Parlamento francese non avrà una maggioranza predefinita;
- il sistema inglese (uninominale maggioritario senza alcun correttivo) attribuisce la maggioranza dei seggi ad un partito che ottiene meno della maggioranza assoluta dei voti (quando sia, cioè, leggermente minoritario), ma ciò non accade sempre: nella scorsa legislatura nessuno ha avuto la maggioranza e si è fatto un Governo di coalizione tra conservatori e liberali.

Cosa è accaduto nelle elezioni politiche del 2013, con il premio di maggioranza del *Porcellum*

COALIZIONE/LISTA	VOTI RICEVUTI (%)	SEGGI ALLA CAMERA
Centrosinistra	29,55%	345 su 630 (54,7%)
Centrodestra	29,18%	125 su 630 (19,8%)
M5S	25,56%	109 su 630 (17,3%)

Ad una differenza di 280.000 voti tra la coalizione di centrosinistra e centrodestra, pari allo 0,96% dei voti totali, è corrisposto un divario di 220 seggi!

13

La riforma ~~non~~
~~tocca~~ la forma di
governo

rende
verticistica



Il Parlamento, nella tradizione parlamentare democratica, è il luogo della rappresentanza, là dove l'intero popolo è rappresentato. È il luogo del confronto pubblico e trasparente, mentre il Governo è, soprattutto, il luogo dell'attuazione dell'indirizzo elaborato nel dibattito parlamentare. Se il Governo gode della fiducia del Parlamento significa che è sostenuto dalla maggioranza dei rappresentanti dei cittadini, e dunque, almeno in astratto, dalla maggioranza del popolo. È solo in questo che trova la legittimazione per governare e, se necessario, per imporre sacrifici al Paese.

La combinazione della riforma con l'*Italicum*:

- trasformerebbe la forma di governo in senso verticistico, consegnando alla falsa maggioranza creata dal premio molti dei pesi e contrappesi esistenti e distorcendo il legame di rappresentanza che lega i cittadini agli eletti;
- porterebbe verso una "democrazia d'investitura", in cui la stabilità e la forza delle istituzioni sono subordinate alla compattezza del partito ed al carisma dell'uomo al comando, invece che all'esercizio di una cittadinanza attiva ed alla qualità del confronto delle forze politico - sociali in Parlamento.

Gli effetti:

1) La distorsione della rappresentanza

L'*Italicum* attribuisce un premio di maggioranza, pari al 54% dei seggi alla Camera, alla lista (cioè al partito) che raggiunga almeno il 40% dei voti al primo turno. Questo crea una forbice artificiale tra voti (40%) e seggi (54%) e permette ad un solo gruppo politico di diventare dominante. A causa della frammentazione del panorama politico, poi, è molto probabile che i partiti e movimenti che si classificano ai primi due posti al primo turno abbiano ottenuto basse percentuali di voti (il 20%, il 15%, addirittura il 10%). Con il ballottaggio, essi comunque

accedono al secondo turno e ottengono il premio, a prescindere dalla percentuale di elettori che partecipano al voto. In questo caso la distorsione della rappresentanza può diventare molto elevata, risolvendosi in un'intollerabile violazione del principio di eguaglianza del voto.

In definitiva, un solo partito con pochi consensi reali nel Paese potrebbe avere in Parlamento una maggioranza blindata, mentre tutti gli altri soggetti politici, che pure assommano nel totale maggiori consensi, dovrebbero dividersi i seggi rimanenti.

2) Lo strapotere di una minoranza

La riforma costituzionale prevede poi che questa maggioranza (fittizia) di eletti - che rappresenta una minoranza di elettori - voti la fiducia al Governo e faccia le leggi ordinarie. Non solo. Con ben 340 seggi alla Camera potrà anche:

- influenzare l'approvazione delle riforme costituzionali;
- dichiarare lo stato di guerra (spetta alla sola Camera e sono sufficienti 316 voti, cioè la maggioranza assoluta dei membri);
- decidere su amnistia e indulto (spetta alla Camera e servono 80 voti in più di quelli assicurati dal premio);
- derogare alle competenze regionali

in nome dell'interesse nazionale;

- imporre alla Camera una votazione a data certa su un proprio disegno di legge;
- decidere i regolamenti parlamentari;
- precisare il contenuto dello statuto delle opposizioni, che dovrebbe tutelare le minoranze parlamentari ma - come ogni altro regolamento parlamentare - è destinato ad essere approvato a maggioranza assoluta;
- condizionare l'elezione degli organi di garanzia, quali il Presidente della Repubblica, i membri del Consiglio Superiore della Magistratura e i giudici della Corte costituzionale.

3) Lo squilibrio tra le Camere

È sproporzionato che la Camera più numerosa (630 membri) ed eletta direttamente dai cittadini possa scegliere solo 3 giudici della Corte costituzionale, mentre ad un Senato di soli 100 membri (per di più ad elezione indiretta, tramite i Consigli regionali) ne spettino ben 2.

È inoltre singolare che l'elezione di un organo costituzionale non territoriale, quale la Consulta, avvenga da parte di un organo, il Senato, che dovrebbe rappresentare le istituzioni territoriali. E per di più, con il concorso di cinque voti dei senatori scelti dal Presidente della Repubblica.

4) Lo squilibrio tra Governo e Parlamento

L'*Italicum* prevede che ciascuna forza politica indichi preventivamente il nome del proprio *leader*, candidandolo di fatto al ruolo di Presidente del Consiglio. Così, se si arrivasse al ballottaggio, il capo della forza politica vincente finirebbe per ricevere una sorta di investitura diretta, anche se a votarlo fosse una parte minoritaria del totale degli elettori. Nei fatti siamo di fronte all'elezione diretta del Presidente del Consiglio. Ciò crea un forte squilibrio di legittimazione tra il Primo Ministro

e il Parlamento e attribuisce al potere Esecutivo una posizione di supremazia rispetto al legislativo. Inoltre, l'indicazione preventiva del capo della forza politica rappresenta un limite oggettivo alle prerogative del Presidente della Repubblica, il quale dovrà necessariamente dare l'incarico di formare il Governo al «capo» della lista che ha vinto. Ne verrebbe compromesso il suo ruolo di controllo e di garanzia nonché la sua estraneità all'indirizzo politico di Governo o di maggioranza.

5) Un plebiscito per il *leader*

Sostanzialmente, ciò su cui saranno chiamati a pronunciarsi gli elettori sarà la formazione del Governo. L'elezione dei parlamentari sarà solo una conseguenza dell'investitura politica del Governo, nonostante la forma di governo resti - almeno formalmente - parlamentare. La competizione elettorale verrà totalmente sradicata dalle circoscrizioni elettorali locali e si svolgerà necessariamente

come una competizione tra i *leader*: la scelta reale avverrà tra i Renzi, i Grillo, i Berlusconi, i Salvini, etc. Trasformare il voto in un plebiscito per il capo annulla la legittimazione politica dei parlamentari e spezza il meccanismo fondamentale della rappresentatività, del rapporto con gli elettori, la funzione delle organizzazioni intermedie e dei territori.

6) L'accentramento del potere all'interno dei partiti politici

Le minoranze interne ai partiti, le cui sorti sono già parzialmente compromesse dalla regola dei capilista bloccati, saranno indotte a uniformarsi sempre più agli indirizzi del «capo», vero motore politico del sistema, in quanto titolare di un rapporto diretto e privilegiato con gli elettori.

La carriera dei singoli parlamentari non dipenderà dal giudizio che gli elettori daranno su di loro, ma dal giudizio sul *leader*, per cui dal giorno dopo l'elezione, in una Camera con maggioranza assoluta assicurata, essi saranno in cerca di un soggetto che

garantisca loro la rielezione (a conferma di quanto è già avvenuto negli ultimi due anni e mezzo: 325 migrazioni di gruppo parlamentare in poco più di due anni e mezzo, per un totale di 246 parlamentari coinvolti) e saranno fedeli al *leader* finché sarà popolare. Così - si dice - si permette la governabilità. In realtà, è quando l'investitura è solo nella *leadership* che il Paese è ingovernabile; i parlamentari, infatti, non sono solo espressione di consenso, ma anche agenti di costruzione del consenso, e giustificano quanto si decide in modo mediato tra le varie posizioni.

7) Da Repubblica dei partiti a Repubblica d'un partito

L'asimmetria nella legittimazione del Presidente del Consiglio rispetto ai parlamentari determina un'alterazione negli equilibri tra Governo e Parlamento, tutta in favore del primo. Ne risulta un modello di democrazia

maggioritaria, nel quale chi vince prende tutto e chi perde ha soltanto un semplice diritto di parola, ma non può incidere in alcun modo sulle scelte che riguardano la vita del Paese, sia nelle sedi parlamentari sia in quelle di partito.

Di fatto muta la forma di governo. Invece di essere soltanto “*primus inter pares*”, come lo vuole la Costituzione del 1947, il Presidente del Consiglio diviene il vertice esponenziale del Governo, dotato di legittimazione propria e di poteri non adeguatamente controbilanciati. Il *Premier*

dominerà pertanto la Camera dei deputati senza che gli si possa opporre alcun potenziale contro - potere: né esterno, essendo il Senato ormai irrilevante, né interno, stante l'indebolimento delle commissioni d'inchiesta e la mancanza di inchieste di minoranza.

8) L'uomo solo al comando

Ci troveremo di fronte ad una Repubblica del *Premier* in cui un solo partito (neppure più una coalizione) si "porta a casa" la maggioranza del Parlamento che, così, diviene ostaggio del potere esecutivo. Insomma, un uomo solo al comando, quello che Leopoldo Elia aveva definito come "premierato assoluto". E' la realizzazione di un disegno che è stato per decenni il senso dell'ideologia della "Seconda Repubblica", un'ideologia

elaborata a partire dalla fine del centrismo democristiano, passata attraverso il progetto di Grande Riforma di Bettino Craxi e rilanciata dal governo Berlusconi. Un'ideologia fondata sulla governabilità a tutti i costi, sul decisionismo del *leader*, condotta da un numero ristretto di politici, finalizzata a correggere il metodo parlamentare della concertazione tra partiti. Retta, infine, su una cittadinanza, apatica.

Il desiderio di un padrone

«... c'è un motivo di fondo che ritorna: la voglia del “padre” o del “padrone”, di “qualcuno”, insomma, che decide per tutti senza trovare ostacoli e col suo potere aggiusta sempre le cose. Una tendenza antica di secoli, indice delle tradizioni despotiche italiane, risorgenti dalle viscere sociali» Così diceva Gaetano Arangio - Ruiz, a

fine Ottocento, parlando del potere personale di Crispi e contrapponendolo al sistema parlamentare: «quello che contraddice alle forme di Governo esclusivo, è in antagonismo con la necessità di concentrar tutto in un uomo, che è idea per l'appunto esclusiva» ed invece si basa «sulla utilità di tutti, necessità di nessuno».

Una forma di governo ben diversa dal presidenzialismo

La riforma non crea una forma di governo presidenziale, dal momento che questa comunque si basa sulla divisione del potere. L'esempio statunitense lo dimostra: il Presidente Obama non concentra affatto il potere politico, ma deve continuamente contrattare con il Congresso (ecco perché ha incontrato notevoli difficoltà per affrontare temi caldi quali la riduzione della circolazione delle armi o la riforma sanitaria, che era nell'agenda dei presidenti Usa dai tempi di Carter); molto spesso, poi, il Parlamento americano è dominato dal partito opposto a quello di cui è espressione il Presidente.

In Italia, invece, finiremmo per eleggere un capo automaticamente dotato di una maggioranza più che assoluta in Parlamento: un simulacro di assemblea, che sarebbe in realtà una sua emanazione. In definitiva, si avrebbe una forma di governo «neoparlamentare», come quello realizzato nei Comuni e nelle Regioni, con l'elezione diretta del capo dell'Esecutivo, l'elezione dell'organo assembleare, la fiducia dell'assemblea all'Esecutivo, ma nella quale un'eventuale crisi di Governo comporta l'automatico scioglimento dell'organo assembleare (che, dunque, per sfiduciare il *leader* deve assumere un atteggiamento da kamikaze...).

14

La riforma ~~rispetta~~
le autonomie
territoriali

indebolisce



La finalità di accentramento del potere sottesa alla riforma del Senato emerge anche in relazione alla nuova disciplina dei rapporti tra centro e periferia. La riforma realizza infatti una netta inversione di tendenza rispetto alla riforma del Titolo V realizzata nel 2001, prevedendo una nuova ripartizione delle materie - di competenza, rispettivamente, dello Stato o delle Regioni ordinarie - e reintroducendo una clausola di supremazia statale. Si sconfessa, così, l'evoluzione storica, sociale, economica e politica degli ultimi decenni. Nulla cambia, invece, per le Regioni a Statuto speciale, che mantengono intatti i propri privilegi.

La nuova ripartizione delle materie

Viene abolita la legislazione concorrente tra Stato e Regioni, così come era stata delineata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, e molte delle materie che erano così disciplinate vengono ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato.

In realtà, però:

– in molte materie la funzione legislativa dello Stato continuerà a concorrere con quella delle Regioni: la competenza esclusiva statale dovrà infatti limitarsi

alle «disposizioni generali e comuni», formulazione di incerto significato che spetterà alla Corte costituzionale chiarire nella sua reale portata;

– in altre (ordinamento delle comunicazioni, grandi reti di trasporto, produzione e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ecc.) è previsto che lo Stato possa delegarne alle Regioni l'attuazione, attraverso norme di tipo regolamentare.

I limiti della riforma del 2001

Le modifiche introdotte nel 2001 avevano alimentato un difficile contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale (soprattutto in tema di legislazione concorrente).

Molte delle questioni di competenza risolte in questi anni verranno riaperte con l'aggiornamento delle competenze e la ri-centralizzazione prevista dalla riforma.

La clausola di supremazia statale

Il depotenziamento delle autonomie territoriali è soprattutto legato alla previsione della cd. “clausola di supremazia” statale. Essa consiste nella possibilità che una legge dello Stato - su proposta del Governo, che se ne assume la responsabilità -

possa intervenire in una materia che non è riservata dalla Costituzione allo Stato, derogando al normale ordine delle competenze perché lo richiede la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero dell’interesse nazionale.

15

La riforma ~~aumenta~~
il potere dei cittadini

diminuisce



Rimandando ad un'eventuale legge futura il potenziamento effettivo degli strumenti di democrazia diretta, nell'immediato la riforma non fa che creare nuovi ostacoli agli istituti già esistenti.

Iniziativa popolare: triplicato il numero di firme

Il numero di firme necessarie per la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare viene triplicato: da 50mila a 150mila. Questa significativa limitazione ad una delle forme esercizio diretto della sovranità da parte dei cittadini non è giustificata da un eccessivo utilizzo dello strumento dell'iniziativa popolare (dal 1979 ad oggi solo l'1,15% delle proposte di legge d'iniziativa popolare sono state approvate dal Parlamento).

Referendum: nuovo *quorum*

La riforma finisce per aumentare anche il numero delle firme necessarie per la richiesta dei referendum: infatti, se si vuole che il *quorum* partecipativo sia calcolato sulla maggioranza dei votanti all'ultima elezione della Camera dei deputati anziché sulla maggioranza assoluta degli aventi diritto, le firme da

Non è giustificabile neppure alla luce dei "tempi certi" di discussione che la riforma vorrebbe garantire a tali leggi, perché secondo il nuovo art. 71 Cost. essi saranno stabiliti dai regolamenti parlamentari, cioè da atti affidati alla maggioranza, la stessa ottenuta con il premio di maggioranza previsto dall'*Italicum*. Sarà quindi il partito vincente a decidere sull'eventuale adeguamento dei regolamenti e quindi sulle sorti della democrazia partecipativa e diretta.

raccogliere a sostegno della richiesta non saranno più 500mila, bensì 800mila. Resta in ogni caso possibile la raccolta di 500mila firme, ma in tal caso il *quorum* partecipativo rimane fissato nella metà più uno degli aventi diritto (un ostacolo, in tempi di grande astensione, difficilmente sormontabile).

16

La riforma ~~non tocca~~
~~la~~ prima parte della
Costituzione

si riflette
anche sulla



Occorre infine sfatare il mito secondo il quale la riforma, modificando soltanto la Parte seconda della Carta (sull'ordinamento della Repubblica), non intaccherebbe le garanzie contenute nella Parte prima (sui diritti e i doveri dei cittadini). In realtà, le due parti della Costituzione sono strettamente collegate.

Diritti e istituzioni sono inscindibili

Eguaglianza, diritti e istituzioni si legano inscindibilmente: da una parte, le politiche con le quali il Governo decide sui diritti nascono nelle istituzioni, e ne sono conformate; dall'altra, le istituzioni e le procedure contenute nella seconda parte della Costituzione sono funzionali alla realizzazione dei diritti contenuti nella prima. Ciò

significa che, se mutano le procedure e le istituzioni, muteranno anche le politiche e il livello di garanzia dei diritti. Quali leggi e politiche migliori possiamo aspettarci se il prossimo Parlamento sarà - come già quello attualmente in carica - indebolito dal sistema elettorale, ossequiente al capo, e succube dell'Esecutivo?

Vogliamo consegnare le decisioni sui diritti a una maggioranza artificiale e senza limiti?

In nome della stabilità e della governabilità, la riforma costituzionale e l'*Italicum* consegnano molte decisioni fondamentali ad una maggioranza artificiale, dominata dal *leader* del partito e sostenuta di fatto da meno di un terzo dei consensi elettorali. Questa maggioranza potrebbe decidere da sola sui diritti fondamentali di libertà, sull'indipendenza della Magistratura, sulle regole dell'informazione, sui principi dell'etica pubblica, sulle prerogative del ceto politico, sulle leggi elettorali e perfino su ulteriori revisioni costituzionali. Il controllo dell'agenda parlamentare da parte del Governo e lo stravolgimento del sistema delle garanzie costituzionali, infine, indeboliscono i contropoteri che

potrebbero opporsi al predominio di questa falsa maggioranza. Decisioni su temi così essenziali non possono essere rimesse alla sola maggioranza di Governo, peraltro neppure realmente rappresentativa della maggioranza del Paese. Chi vuole istituzioni attente ai diritti e ai bisogni dei cittadini, capace di cogliere le esigenze del paese reale, una scuola pubblica di qualità, più tutele sul posto di lavoro, etc. deve volere anche un Parlamento rappresentativo, strumenti efficaci di partecipazione democratica e una legge elettorale che non metta bavagli artificiali a una parte consistente del Paese reale. Deve volere che chi è chiamato a rappresentare gli

La riforma si riflette anche sulla prima parte della Costituzione

interessi dei cittadini nelle istituzioni conti realmente nelle decisioni e non sia soltanto un'obbediente marionetta a cui il *leader* pro tempore impone le proprie decisioni a forza di voti di fiducia, maxiemendamenti, decreti - legge, voti a data certa...

Con una Camera formata da deputati nominati dai capi-partito, con una maggioranza artificiale, con un Senato depotenziato e con modalità di elezione confuse e contraddittorie... come potrà ancora dirsi che "*la sovranità appartiene al popolo*" (art. 1 della Costituzione)?



www.iovotono.it



www.libertaegiustizia.it

Testi a cura di

Gisella Bottoli, Lorenzo Spadacini, Marco Podetta,
Alessandra Cerruti, Francesca Paruzzo e Diletta Pamelin.