

Sul referendum

La riforma costituzionale spiegata ai miei nipoti e a chi non ha (ancora) studiato queste cose

Pippo Ranci, 11 settembre 2016

L'origine della riforma

Voteremo per un referendum confermativo: oltre cinquecentomila cittadini hanno firmato per chiederlo e rendere così efficace la legge di riforma della Costituzione che è stata approvata dal Parlamento (Camera e Senato) il 12 aprile 2016.

Infatti la Costituzione è modificabile e il modo per modificarla sta nel suo articolo 138. Secondo questo articolo, una legge di revisione costituzionale deve essere prima approvata dal Parlamento con quattro votazioni (prima lettura alla Camera e al Senato e seconda lettura ancora in ciascuno dei due rami) e poi anche dagli elettori direttamente attraverso un referendum confermativo (se lo chiedono 500.000 elettori o un quinto dei membri di una Camera), a meno che il voto parlamentare sia stato espresso con una maggioranza di due terzi. Questa legge è stata approvata dal Parlamento ma con una maggioranza inferiore ai due terzi, e il referendum confermativo è stato richiesto sia dalla maggioranza che dall'opposizione e inoltre da più di mezzo milione di elettori per il SI.

La legge riguarda la revisione della seconda parte della Costituzione, quella sull'ordinamento della repubblica (articoli 55-139), e non tocca i principi fondamentali (articoli 1-12) né la prima parte sui diritti e doveri dei cittadini (articoli 13-54), quelle a cui si riferiva Roberto Benigni nel declamare la "costituzione più bella del mondo".

L'esigenza di aggiornare l'ordinamento della Repubblica non è una novità né un fatto eccezionale. La revisione di una costituzione è normale (quella tedesca ha avuto 51 modifiche tra il 1951 e il 2002) ed è normale anche che ci siano aggiustamenti successivi di segno opposto, in modo da avvicinarsi a una soluzione equilibrata attraverso qualche oscillazione.

La Costituzione italiana è stata modificata 22 volte dal 1948 senza contare le 11 leggi costituzionali di approvazione degli statuti delle regioni a statuto speciale, che sono pure portatori di modifiche al testo costituzionale. La maggior parte delle leggi di revisione costituzionale del primo sessantennio della Repubblica ha riguardato punti specifici d'importanza limitata.

Gli aggiornamenti necessari

Ci sono però due temi di primaria importanza che sono stati molto dibattuti e hanno dato origine a proposte di modifica della parte seconda (Ordinamento della

Repubblica): **la forma di governo e il rapporto tra Stato e Regioni**. Sono temi sui quali già l'Assemblea Costituente aveva trovato l'accordo con difficoltà, per le profonde differenze di ispirazione tra le grandi forze politiche presenti (i cattolici a loro volta divisi tra conservatori e democratici, i comunisti e socialisti, i laici di tradizione liberale) e perché è oggettivamente difficile costruire un sistema in cui tutte le correnti ideali e tutti gli interessi siano rappresentati e al tempo stesso non sia troppo difficile arrivare a prendere le decisioni necessarie per governare il paese.

La **forma di governo** fissata dalla Costituente fu ispirata a tutelare tutte le forze politiche, in particolare quelle che si trovino in opposizione, per evitare che risorgesse un governo autoritario come quello fascista, che era di recente memoria. Grande potere fu quindi attribuito al Parlamento (quindi nessuna elezione diretta di un presidente come è negli Stati Uniti e in Francia). Il Parlamento fu costituito da due rami o camere, la Camera dei Deputati e il Senato, con identici poteri, in modo che sia necessario per una parte politica avere la maggioranza in entrambi (bicameralismo paritario). Questa configurazione è rara nel mondo e rende lento e macchinoso il processo legislativo, ma ha un'origine precisa, appunto il timore di una presa del potere per vie democratiche da parte di un partito non democratico, come era accaduto per opera del fascismo e come stava accadendo nel 1947 in vari paesi dell'Europa orientale per opera dei partiti comunisti manovrati dall'Unione Sovietica di Stalin.

Il disegno venne completato con una **legge elettorale** di tipo proporzionale, che attribuisce i seggi parlamentari proporzionalmente ai voti espressi a favore dei vari partiti, offrendo quindi la massima rappresentatività a tutte le opinioni. Questo comporta che, nel caso in cui nessun partito esca dalle elezioni con la maggioranza assoluta dei seggi, la formazione di una maggioranza capace di esprimere un governo sia affidata alla trattativa tra i partiti: quindi può essere difficile la governabilità. La legge elettorale tuttavia non fa parte della Costituzione e può essere modificata con una legge ordinaria.

L'assetto di governo, e la sua appendice che è la legge elettorale, sono stati ben presto sottoposti a critiche e tentativi di modifica. L'assetto del 1948 è stato considerato una (anche se non l'unica) causa dell'instabilità governativa e della macchinosità del procedimento con cui si fanno le leggi.

L'instabilità dei governi: prima dell'attuale ci sono stati 62 governi della Repubblica, con una durata media di un anno. Si vive nell'incertezza, prevalgono le decisioni a effetto immediato, è difficile fare e realizzare progetti di lungo periodo. All'estero, vedendo ministri italiani sempre diversi, si tende a considerare il governo italiano poco affidabile.

La macchinosità del procedimento legislativo: con il "bicameralismo paritario" ogni legge deve essere approvata da Camera e Senato, quindi un progetto di legge viene presentato in uno dei due rami, ad esempio la Camera, dove viene discusso e approvato da varie commissioni competenti per materia e successivamente dall'aula,

poi passa al Senato con lo stesso procedimento; se il Senato introduce una modifica, il testo deve tornare alla Camera e rifare il percorso; ci sono leggi che hanno fatto avanti e indietro anche quattro o cinque volte, impiegando anni per essere definitivamente approvate.

La legge elettorale è stata cambiata numerose volte, cominciando già nel 1953. La forma di governo è stata messa in discussione già nel 1983 quando venne costituita una commissione di 20 deputati e 20 senatori (una “bicamerale”) per mettere a punto modifiche costituzionali, che però non giunse a concludere i lavori. Attorno al 1990 divenne evidente la crisi del sistema dei partiti che avevano governato la Repubblica nei primi quarant’anni, e in quel periodo furono approvate alcune modifiche importanti. Una è la correzione del meccanismo elettorale in senso maggioritario (la legge Mattarella del 1993), in cui alle liste più votate vengono attribuiti più seggi di quelli che avrebbero con un sistema proporzionale, in modo da facilitare la formazione di una maggioranza. Altre modifiche hanno dato stabilità agli enti locali: i sindaci e i presidenti di Regione sono eletti direttamente e possono governare per cinque anni senza timore di essere scalzati da un accordo tra gruppi di consiglieri comunali o regionali o tra i rispettivi partiti.

Invece i tentativi di modificare la forma del governo nazionale non sono mai giunti in porto, nonostante una seconda commissione bicamerale (1993) e una terza (1997). Una riforma costituzionale, approvata dal Parlamento nel 2005 su impulso del governo Berlusconi, conteneva una differenziazione di competenze tra Camera e Senato, una figura di Primo Ministro dotata di poteri molto ampi, ritenuti eccessivi da molti e l’attribuzione alle Regioni di poteri legislativi esclusivi in alcune materie cruciali come l’istruzione: la riforma, approvata dal Parlamento senza la maggioranza dei due terzi, è stata bocciata dal referendum del 2006. Il problema di superare il bicameralismo paritario non è stato quindi ancora risolto fino a oggi.

L’altro punto delicato è **il rapporto tra Stato e Regioni**. L’introduzione delle Regioni fu voluta nel 1946-47 per eliminare l’eccessivo centralismo dello stato monarchico e fascista, favorendo una maggiore vicinanza tra elettori e amministratori e una maggiore possibilità di decisioni differenziate nelle varie regioni per la diversità delle culture e delle preferenze politiche. Le Regioni sono state istituite nel 1970 e hanno gradualmente assunto le loro funzioni e costruito i loro apparati amministrativi. Il rapporto tra Stato e Regioni non è stato sempre facile e si sono resi necessari aggiustamenti suggeriti dall’esperienza. Nel 2001 una riforma costituzionale approvata su impulso dei governi di centro-sinistra (Prodi, D’Alema, Amato) e confermata dal successivo referendum ha esteso le competenze delle Regioni e ha esteso anche l’area delle materie in cui Regioni e Stato esercitano “legislazione concorrente” cioè lo Stato detta i “principi fondamentali” e le Regioni fanno le leggi attenendosi a questi principi.

Questo regime ha dato origine a diversi conflitti di fronte alla Corte costituzionale. Ad esempio, lo Stato deve assicurare l'equilibrio del bilancio pubblico complessivo, anche a fronte della disciplina europea, e quindi ha cercato di imporre vincoli di bilancio alle Regioni. Ma alcune di esse si sono talvolta opposte sostenendo che lo Stato stava andando oltre i "principi fondamentali". Un altro esempio di problemi creati o acuiti dalla legislazione "concorrente" è quello delle grandi reti dell'energia e dei trasporti, in cui i prolungati conflitti determinano costosi ritardi nella costruzione di infrastrutture.

Complessivamente quindi l'intensa attività legislativa degli ultimi decenni ha lasciato irrisolto il problema del bicameralismo paritario e ancora non a punto il rapporto tra Stato e regioni, mentre nel frattempo è aumentata l'insofferenza generale per un apparato pubblico lento e costoso. Queste sono le principali ragioni per un intervento sulla seconda parte della Costituzione (ci sono poi altre ragioni che consigliano cambiamenti di minore importanza).

Ma una fondamentale motivazione per l'aggiornamento viene dal fatto che negli anni trascorsi **il mondo è cambiato**. Nel mondo della globalizzazione commerciale, industriale e finanziaria e delle comunicazioni digitali, **se le istituzioni democratiche non sono in grado di decidere rapidamente, altri decideranno per loro**. Scrive Franco Bassanini "... la grande crisi economico finanziaria americana del 1929 impiegò oltre un anno a produrre effetti sulle economie europee. Oggi, se fallisce a Wall Street una banca d'affari "sistemica" o se due aerei guidati da kamikaze si schiantano contro le Twin Towers, l'impatto sui mercati finanziari e sulle economie di tutto il mondo è immediato e Governi e Parlamenti di tutto il mondo devono essere in grado di adottare contromisure nel giro di pochi giorni, quando non di ore ... processi di decisione troppo complicati e lenti producono come inevitabile conseguenza lo spiazzamento delle istituzioni democratiche...".

Come si è giunti a questo testo

La legge di riforma che siamo chiamati a confermare o respingere è stata presentata dal Governo al Parlamento l'8 aprile 2014, sulla base di un accordo di ampia maggioranza. Gran parte dei suoi articoli sono stati approvati a larga maggioranza in prima lettura. Poi la maggioranza si è assottigliata, per ragioni diverse dal contenuto della legge. Il sostegno di Forza Italia al governo, e in particolare alla riforma costituzionale da esso promossa, è venuto meno quando Renzi ha ignorato la richiesta di Berlusconi di concordare la scelta del presidente della Repubblica ed è stato eletto Sergio Mattarella. Una parte del PD, che teme un'eccessiva concentrazione di potere nelle mani di Renzi, ha contrastato l'approvazione della legge elettorale per la Camera (il cosiddetto "Italicum") che potrebbe rafforzare questo potere e, quando questa legge è stata approvata, si è orientata a bocciare la riforma costituzionale che abolisce il Senato e accresce il ruolo della Camera stessa. Il confronto sulla riforma costituzionale è impropriamente diventato uno scontro pro o contro Renzi, anche per

l'imprudenza dello stesso Renzi che ha promosso questa personalizzazione prima di accorgersi che era un errore.

Credo che la decisione sul voto debba essere basata su due soli elementi: primo, una valutazione complessiva e ponderata della riforma che naturalmente non è né tutta buona né tutta negativa; secondo, una congettura ragionata su quel che succederebbe in caso di approvazione e quel che succederebbe in caso di bocciatura, perché non stiamo per prendere una decisione in astratto ma nella situazione attuale dell'Italia.

Le grandi decisioni che stanno nella riforma

L'alleggerimento delle istituzioni

La riforma **elimina il "bicameralismo paritario"**. Non sarà più possibile che, formandosi maggioranze diverse nell'una e nell'altra camera, non si riesca a formare un governo. E con la riforma le leggi dovranno essere approvate solo dalla Camera, con poche eccezioni.

Dovranno essere approvate da Camera e Senato solo le leggi di particolare importanza come quelle che modificheranno ancora la Costituzione, le leggi elettorali, quelle che modificheranno gli organi di governo e le funzioni dei Comuni, quelle che eventualmente modifichino l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Inoltre sarà compito di entrambi i rami in seduta congiunta, come è adesso, l'elezione del Presidente della Repubblica. Il Senato nominerà due giudici (su 15) della Corte Costituzionale mentre la Camera ne nominerà altri tre (oggi i due rami in seduta congiunta ne eleggono cinque).

Per le altre leggi basterà l'approvazione della Camera.

La nuova Camera sarà numericamente identica all'attuale ed eletta dalla legge elettorale maggioritaria (detta "Italicum"), a meno che questa legge non venga invalidata dalla Corte Costituzionale, che deve pronunciarsi su un ricorso nel mese di ottobre.

Il nuovo **Senato** sarà composto da 100 senatori eletti dai Consigli regionali in parte tra i propri membri e in parte tra i sindaci della Regione, mentre oggi i senatori sono 320 e sono eletti direttamente dai cittadini. Quindi mentre gli attuali senatori sono a tempo pieno, i nuovi continueranno a fare gli amministratori locali pur partecipando anche al Senato, che non potrà quindi essere in funzione a tempo pieno.

Il nuovo **Senato**, oltre a questa funzione legislativa limitata alle leggi più importanti, eserciterà una funzione di controllo e proposta: esaminerà tutte le leggi appena approvate dalla Camera, con la possibilità di rinviarle alla Camera entro 30 giorni suggerendo modifiche (ma solo se, entro dieci giorni dall'approvazione della Camera, la maggioranza dei senatori voterà per un riesame: dunque la grande maggioranza

delle leggi potrà essere promulgata e pubblicata l'undicesimo giorno dopo la prima approvazione della Camera); potrà proporre alla Camera progetti di legge.

Il nuovo Senato si differenzierà dalla Camera perché avrà un compito di rappresentanza degli enti territoriali (Regioni, Città metropolitane e Comuni) e di raccordo tra lo Stato e gli enti stessi.

L'alleggerimento delle istituzioni comporta anche l'**abolizione delle Province**, che è già stata avviata nel 2014. Poiché le Province stanno nell'articolo 114 della Costituzione "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", è necessario per abolirle che questo articolo venga modificato. La legge Delrio, n. 56 del 7 aprile 2014, si è limitata a degradare le province da organi elettivi (con un Consiglio provinciale eletto) a enti consortili dei Comuni membri; con la riforma costituzionale esse scompariranno e le loro funzioni saranno direttamente esercitate dai Comuni, o dalle Regioni, o dalle 10 Città metropolitane.

L'alleggerimento comporta infine l'**abolizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)**, organismo di consulenza al Parlamento e al Governo formato da esperti e da rappresentanti di categorie produttive (lavoratori dipendenti, imprenditori, professionisti).

Tutti questi alleggerimenti comportano **riduzione di costi** per il bilancio pubblico. L'argomento viene enfatizzato nella propaganda governativa per intercettare la diffusa richiesta di ridurre i "costi della politica", anche se in realtà la dimensione di questo risparmio, difficile da misurare, sarà modesta nell'immediato rispetto al complesso della spesa pubblica. Il risparmio riguarderà solo la riduzione del numero degli eletti (senatori, consiglieri provinciali, consiglieri CNEL) e delle loro spese. Gradualmente emergerà un maggior risparmio in termini di numero dei dipendenti pubblici e degli edifici pubblici. Queste decisioni di risparmio hanno soprattutto il valore di un segnale che rappresenta un orientamento politico.

Nella riforma c'è anche qualche novità riguardo alla **partecipazione popolare alla formazione delle leggi**. La possibilità di proporre leggi alla Camera, oggi prevista con la raccolta di 50 mila firme, è resa più difficile alzando la soglia a 150 mila, ma le proposte di iniziativa popolare dovranno essere esaminate e votate, mentre oggi finiscono per lo più nei cassetti; per contro viene introdotto il **referendum propositivo e di indirizzo**, strumento più forte della semplice proposta, che andrà definito con una legge approvata da entrambi i rami del Parlamento.

Ridefinizione dei poteri tra Stato e Regioni

Parliamo delle Regioni a statuto ordinario perché questa riforma non tocca le funzioni delle Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Trentino-Alto Adige che a sua volta è formato dalle Province autonome di Trento e di Bolzano aventi ciascuna molti poteri paragonabili a quelli di una Regione).

La riforma elimina l'area intermedia della legislazione concorrente e definisce esplicitamente le aree di competenza esclusiva dello Stato e quelle di competenza delle Regioni, alla quali resta anche la competenza su tutte le materie non esplicitamente riservate allo Stato. Reintroduce una clausola di salvaguardia che c'è in tutti i sistemi, anche federali, che consente al Parlamento nazionale di legiferare nelle materie di competenza regionale "quando lo richieda l'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

Dovrebbe derivarne maggiore velocità nelle decisioni, specie nella costruzione di infrastrutture, e maggiore uniformità nelle normative cui gli operatori devono adeguarsi.

Una singola regione avrà minori possibilità di ostacolare le decisioni prese dal governo ma d'altra parte il complesso delle regioni dovrebbe avere maggior capacità di influenzare all'origine queste decisioni attraverso la presenza di loro rappresentanti nel nuovo Senato.

Valutazione d'insieme

A ciascuno di noi spetta di fare la somma dei più e dei meno e decidere il proprio voto. Vediamo gli argomenti pro e contro, prima sui contenuti della riforma e poi sulle conseguenze del voto.

I contenuti della riforma

I contrari:

- lamentano che la riforma sia stata originata dal governo e non dal Parlamento, che sia mancato un ampio accordo in Parlamento: dicono che non si fanno così le grandi riforme, bisogna che siano espressione di un consenso ampio,
- notano una bassa qualità del testo e fanno notare aspetti di incoerenza (esempi: rimangono, in un Senato rappresentativo delle amministrazioni regionali e locali, cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica), aspetti di cattiva scrittura e di poca chiarezza,
- notano che i Senatori a tempo parziale, impegnati in gravosi compiti nei Consigli regionali o come Sindaci, avranno poche possibilità di occuparsi seriamente delle questioni dello Stato,
- temono che i conflitti di competenza tra Stato e regioni sorgeranno ugualmente,
- giudicano negativamente la riduzione dei poteri delle Regioni e in generale la riduzione dei contrappesi e quindi un eccessivo accentramento dei poteri nelle mani del governo e del maggior partito che lo esprime, che potrebbe essere nel

prossimo futuro il PD di Renzi o un altro partito, eventualmente anche uno privo di esperienza di governo (5 Stelle).

I favorevoli

- richiamano la riconosciuta esigenza di superare il bicameralismo paritario e di snellire il processo legislativo e i processi amministrativi,
- sostengono che il controllo del Parlamento sul Governo non sarà indebolito, anzi. Negli ultimi anni il Governo ha espropriato il potere legislativo del Parlamento facendo uso improprio dei decreti-legge. Lo strumento del decreto-legge è previsto dalla Costituzione per ragioni di emergenza, è un decreto del governo con immediata efficacia di legge, che però deve essere convertito in legge dal Parlamento entro 60 giorni. È accaduto di frequente che il governo abbia emanato norme in forma di decreto-legge e poi, quando in sede di conversione il Parlamento ha cominciato a modificarlo con troppi emendamenti, il Governo ha troncato la discussione proponendo un suo maxi-emendamento unico e ponendo su quello la fiducia: vale a dire, o il Parlamento approva o il Governo cade. Così, sotto ricatto, il Parlamento approva. La riforma invece adotta limiti severi all'uso che il Governo può fare dei decreti-legge e in cambio dà al Governo una corsia veloce perché il Parlamento discuta entro data certa le sue proposte. Su questo erano d'accordo tutti gli esperti, anche quelli che ora sono per il No,
- ritengono che se la riforma è necessaria, come prima un'ampia maggioranza riconosceva, e l'ampio consenso non si è più potuto raggiungere per motivi di opportunità politica del momento, è corretto e anzi doveroso andare avanti con la maggioranza semplice come dice la Costituzione,
- considerano fisiologica la correzione nella distribuzione dei poteri tra maggioranza e minoranze, tra Stato e regioni, dato che la Costituzione attuale riflette le preoccupazioni del 1947,
- descrivono la rinnovata Costituzione come normale a confronto con quelle dei paesi a democrazia consolidata.

Le conseguenze del voto

Quelli del No sostengono che:

- un'approvazione della riforma produrrebbe un'eccessiva concentrazione di potere nelle mani di una persona sola. Infatti il vincitore delle prossime elezioni, grazie alla legge elettorale "Italicum", dominerebbe il Parlamento, mentre per effetto della riforma costituzionale avrebbe nel Senato e nelle Regioni un contrappeso debole;

- il risparmio pubblico prodotto dalla riforma sarebbe esiguo;
- bocciando la riforma non sorgerebbe alcun problema: se il presidente del Consiglio desse le dimissioni si farebbe un altro governo, come è accaduto molte volte, e si potrebbe impostare daccapo una riforma costituzionale fatta bene.

Quelli del Sì sostengono che:

- non va sottovalutato il declino ormai ventennale dell'Italia in termini di competitività economica e il fatto riconosciuto che l'insoddisfacente funzionamento delle istituzioni pubbliche ha un ruolo in questo declino; di conseguenza non si può perdere tempo, è urgente uno sforzo per migliorare, che sia visibile e tale da determinare una ripresa della fiducia;
- il risparmio non è trascurabile e soprattutto fa parte di un insieme di operazioni che questo governo sta conducendo per migliorare il bilancio pubblico in modo selettivo (non con tagli indiscriminati) e ricreare fiducia nella pubblica amministrazione, ad esempio con i tetti agli stipendi dei dirigenti, l'eliminazione della posizione garantita a vita agli alti dirigenti, l'introduzione della valutazione negli uffici pubblici;
- se prevale in No si diffonde, anche all'estero, una conferma dell'opinione che in Italia le riforme vengono sempre bloccate e i governi sono sempre instabili;
- dopo un'eventuale bocciatura di questa riforma ci vorrà molto tempo per condurre in porto un'altra perché si riapriranno tutte le dispute che sono state faticosamente superate, e le prossime elezioni arrivano tra meno di due anni (la riforma ora in discussione ha avuto un iter parlamentare di oltre due anni);
- se invece la riforma è approvata e il cammino di riforme continua, non sarà difficile apportare anche alla Costituzione singole correzioni su punti specifici in futuro.

La mia scelta è per il sì

Meglio non cercare la perfezione e approvare questa riforma che presenta aspetti positivi su punti importanti del funzionamento delle istituzioni e aumenta le probabilità che l'azione di governo possa continuare nei prossimi due anni senza interruzioni ed evitando al paese un'altra stagione di instabilità.

Ci sono molte cose urgenti da fare. Molti indicatori segnalano un'Italia arretrata in materia di diritti civili, di funzionalità della pubblica amministrazione e della magistratura, di livelli educativi, di qualità del sistema produttivo. Il mondo corre e noi siamo quasi fermi. Non abbiamo bisogno di impiantarci un'altra volta in

lunghissime fasi di discussione e faticose contrattazioni in un sistema decisionale pubblico farraginoso.

Indubbiamente questo testo, che spero approveremo, è in vari punti mal scritto. Ci sono contorsioni causate dalle difficoltà di approvazione nell'ultima fase del percorso parlamentare, quando la maggioranza si era assottigliata e il governo ha fatto parziali concessioni per ottenere i voti necessari, soprattutto da parte della minoranza PD, modificando quel che si poteva cambiare senza tornare al punto di partenza nel complesso percorso della doppia lettura in ciascuna delle sue camere.

Pazienza, si correggerà in occasione di future revisioni. Forse la stessa struttura del Senato andrà aggiustata.

Ma in questo momento mi pare importante che si attuino i cambiamenti più importanti, superamento del bicameralismo paritario, alleggerimento del sistema istituzionale e correzione del rapporto Stato – Regioni, e si mantenga la spinta a governare, affrontare i problemi anziché rinviare, sperimentare soluzioni anche se imperfette.