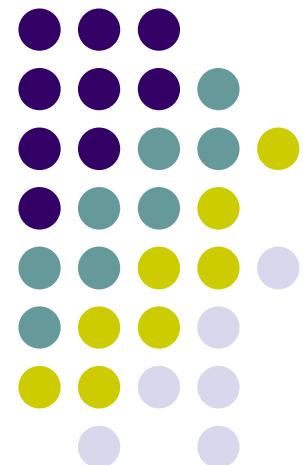


La riforma costituzionale del 2016

Prof. Marco Olivetti –
LUMSA/Roma
Sant'Ilario d'Enza,
10 ottobre 2016





Il quesito referendario

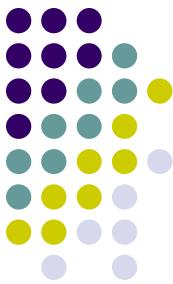
Approvate il testo della legge costituzionale concernente **“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, per la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la modifica del titolo V della parte II della Costituzione”**, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?

I pilastri della riforma Renzi-Boschi



- Il superamento del bicameralismo paritario (art. 70 e 94)
- La regionalizzazione del Senato (art. 57)
- Una nuova articolazione del procedimento di formazione della legge statale (art. 70-74)
- Un nuovo riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni (art 117)
- Il contenimento dei costi delle istituzioni
- Nessi con la riforma elettorale e contrappesi al circuito governo-maggioranza parlamentare
- Una chiave di lettura unitaria: la semplificazione istituzionale?

La riforma della Costituzione in Italia



- 1948-2016: **41** deliberazioni parlamentari di legge costituzionale, di cui 3 sottoposte a referendum confermativo: 1 confermata (2001) 1 rigettata (2006) 1 *in itinere* (2016)
- Delle **39** leggi costituzionali entrate in vigore,
- a) **19 leggi di revisione costituzionale** (di cui 2 casi dubbi 1/58 e 1/61)
- b) **20 “altre” leggi costituzionali** (non di revisione): 5 approvate in Ass. Cost., 1 attuazione di riserva di legge cost. (1/53), 11 relative a statuti speciali (l’ultima è la l.cost. 1/16 di riforma dello st. FVG), 3 relative alla procedura di revisione (1/89, 1/93, 1/97),
- Quasi tutte le leggi di revisione hanno riguardato profili secondari, salvo la riforma del titolo V e quella dell’art. 68 Cost.
- I mutamenti costituzionali di maggior rilievo sono avvenuti per via legislativa, giurisprudenziale o referendaria, senza revisione formale del testo costituzionale

La storia infinita delle riforme istituzionali in Italia



3 tappe:

- a) 1982-1994 (dal “decalogo Spadolini” alla riforma elettorale)
- b) 1994-2006 (dall’accordo Bossi-Fini-Berlusconi del 1.4.1994 al referendum del 25-26.6.2006)
- c) dalla bozza Violante alla riforma Renzi-Boschi.

La storia infinita delle riforme istituzionali in Italia (1)



1982-1994

La crisi della Repubblica dei partiti

L'instabilità e l'inefficienza dei governi

La razionalizzazione del regime parlamentare come rimedio (cf. odg Perassi, 1946):

- Riforma del lavoro parlamentare
- Rafforzamento del Governo
- Riforma del bicameralismo
- Riforma elettorale (1991 e 1993)

La storia infinita delle riforme istituzionali in Italia (2)



1994-2006

Un nuovo sistema politico: vecchi problemi di stabilità e nuove esigenze di legittimazione

La contestazione (da destra) della Costituzione del 1947;

La “difesa della Costituzione” (Dossetti)

il riformismo costituzionale di centro-sinistra: ricerca di un nuovo patto legittimante (comm. D'Alema) o prevenzione di un riformismo più radicale (legge cost. n. 3/2001)

La sconfitta del riformismo di centro-destra nel referendum del 2006

La storia infinita delle riforme istituzionali in Italia (3a)



2006-2013

La “bozza Violante” (2007): il tentativo di individuare un terreno comune fra centro-destra e centro sinistra sulla riforma della Costituzione

La riduzione dell’agenda: riforma del bicameralismo; correzione della riforma del titolo V

Lo “stallo” della XVI legislatura

Il c.d. “ABC costituzionale” e il progetto di riforma del regionalismo del governo Monti (2012)

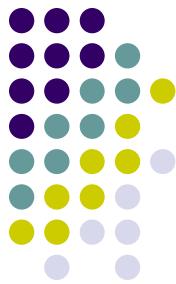
La storia infinita delle riforme istituzionali in Italia (3b)



La XVII legislatura → Due premesse:

- a) La paralisi post-elettorale del 2013 → i 10 saggi di Napolitano (30 marzo 2013), di cui 4 in materia istituzionale
- b) il governo Letta, con maggioranza larga per le riforme
 - la procedura in deroga (Comitato parlamentare sulle riforme costituzionali)
 - la Commissione Letta-Quagliariello (i c.d. 35 saggi)
- b) La sent. n. 1/2014 sulla legge elettorale: riapertura della questione elettorale

La storia infinita delle riforme istituzionali in Italia (3c)



Il cammino verso la riforma durante il governo Renzi: iniziativa governativa; patti con alcune delle opposizioni; aspro conflitto parlamentare

La riforma costituzionale e la riforma elettorale

E' necessario un consenso di tutte le opposizioni affinché una riforma costituzionale sia (sostanzialmente) legittima?

Una Costituzione ostaggio dei *veto players*?

Un referendum sulla riforma costituzionale o una via per la controriforma elettorale?



Un nodo costituzionale non risolto: il bicameralismo paritario

- Una specificità costituzionale italiana, frutto più di veti incrociati che di una chiara scelta
- «l'Italia è l'unico paese a regime parlamentare imperniato su due Camere dotate entrambe del potere di concedere la fiducia» (A. Barbera, *I Parlamenti. Un'analisi comparativa*, Roma-Bari, 1999, p. 37)
- Il dilemma del Senato-doppione: inutile o paralizzante?
- Nella repubblica dei partiti più che due Camere abbiamo avuto un Parlamento operante attraverso due Camere, in cui i partiti fungevano da connettore unificante (Manzella)
- Possibili inconvenienti del bicameralismo paritario in un contesto diverso dalla “Repubblica dei partiti”: la democrazia maggioritaria e le elezioni (1994, 2006)
- La grande paralisi dopo le elezioni del 2013
- Necessità di superare il bicameralismo paritario (*pars destruens*), salvo poi vedere come riformare il Senato (*pars construens*).



Hermens sul Senato italiano

La vita politica italiana venne complicata inutilmente e inaspettatamente da un “bicameralismo perfetto”, del quale nella recente storia costituzionale non vi è altro esempio. Mentre in ogni altra esperienza i poteri della seconda camera venivano limitati, al Senato italiano venne costituzionalmente riconosciuta la stessa posizione della Camera. Anche la sua elezione viene effettuata a suffragio diretto. Originariamente il Senato veniva eletto per sei anni (la Camera per cinque). (...) La parità fra Camera e Senato viene ulteriormente sottolineata dall'art. 94 della Costituzione che dice esplicitamente “il Governo deve avere la fiducia delle due Camere”. Le leggi devono venir approvate tanto dalla Camera come dal Senato (art. 70). Un governo dunque ha bisogno della fiducia sia della Camera che del Senato e una legge può, come nella Francia della III Repubblica, venir adottata solo con l'assenso di entrambe le Camere. Governi con forti e sicure maggioranze potrebbero superare simili disposizioni solo perdendo un po' di tempo; ma quando i governi sono così deboli come i 23 governi avuti dall'Italia dopo la guerra, allora il risultato è un sostanziale indebolimento dell'azione governativa. (...)

(Ferdinand Hermens, *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze, 1969, p. 610, traduzione a cura di S. Ortino di *Verfassungslehre*, II ed. tedesca, 1968).

Il Senato come camera delle autonomie territoriali



- Come riformare il Senato, una volta ammessa l'esigenza di superare il bicameralismo paritario?
- Un progetto latente, carsico, nella storia costituzionale post-bellica
 - Mortati e Perassi in Costituente;
 - l'elezione "a base regionale";
 - i costituzionalisti da Occhiocupo ad oggi;
 - l'art. 11 legge cost. n. 3/2001.
- L'anello mancante del regionalismo italiano (la voce delle Regioni – e delle autonomie – al centro, e in particolare nel procedimento di formazione della legge nazionale)



La composizione del Senato

100 senatori, di cui:

- 5 nominati dal PdR per 7 anni;
- 95 eletti dai consigli regionali.

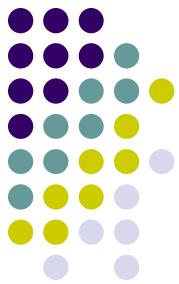
Di questi :

- a) 74 eletti fra i consiglieri regionali,
- b) 21 fra i sindaci.

Minimo 2 senatori per Regione

Una discontinuità radicale rispetto al Senato attuale, simile a quella del 1948 fra Senato regio e Senato repubblicano.

Il nuovo Senato nella riforma costituzionale



- Il funzionamento: Che tipo di “Camera alta” potrà essere?
- Incognite derivanti dal doppio incarico dei senatori, dalla mancata scelta sul metodo di lavoro e dalla difficoltà di essere davvero l’anello mancante
- Le funzioni del nuovo Senato:
 - a) esclusione dalla fiducia
 - b) il procedimento legislativo
 - c) altre funzioni (soprattutto in materie europee)



Dal bicameralismo paritario nella legislazione a un bicameralismo differenziato.

Quattro tipi di procedimento legislativo:

- a) legge bicamerale
- b) legge a partecipazione eventuale del Senato (potere di richiamo e proposte di modifica)
- c) legge a partecipazione necessaria del Senato (bilancio)
- d) legge a partecipazione necessaria e rinforzata del Senato (clausola di supremazia) (nei casi b,c,d, vi è comunque prevalenza della Camera)
- e) I procedimenti legislativi in deroga: conversione del decreto-legge e corsia preferenziale



La riforma del titolo V

- Centralizzazione legislativa: 26 nuove materie di competenza esclusiva statale
- Soppressione della competenza concorrente (e sua riapparizione come competenza statale ad adottare “disposizioni generali e comuni”)
- Enumerazione indicativa delle principali competenze legislative regionali
- Clausola residuale a favore delle Regioni
- Clausola di esercizio o di supremazia
- Immutato l’assetto delle funzioni amministrative

Una contraddizione del ddl Renzi-Boschi?



La Camera delle Regioni mentre si svuota il regionalismo legislativo...

... e le ragioni per cui è solo in parte una contraddizione →

- differenza fra il titolo V scritto in Costituzione e quello che vive nella realtà: la centralizzazione si è già prodotta nella realtà costituzionale (quali indicazioni per un giurista persiano?);
- “scambio” fra un’ottica garantista/separatista e un’ottica di partecipazione integrazione: la tesi di Barbera in Commissione Quagliariello.
- La possibile lettura nell’ottica della semplificazione

L'impatto della riforma sulla forma di governo



- a) Nessun incremento diretto dei poteri dell'esecutivo (differenza con la riforma del 2005-2006)
- b) La riforma del bicameralismo produce un rafforzamento indiretto del circuito governo-maggioranza → razionalizzazione del regime parlamentare (cf. odg Perassi).
- c) Il rapporto della riforma costituzionale con la legge elettorale (n. 52/2015, c.d. *Italicum*): una evidente implicazione reciproca, ma la riforma costituzionale sarebbe ancor più necessaria con una legge elettorale a base proporzionale



La legge elettorale del 2015

- Legge solo per la Camera
- Collegi che eleggono da 3 a 9 deputati ciascuno (circa 100)
- Liste di partito; capilista bloccati; voto di preferenza per gli altri candidati
- Sistema a base proporzionale: riparto dei seggi fra le liste che superano il 3 % su scala nazionale
- La lista che ottiene almeno il 40 % dei voti consegue la maggioranza dei seggi
- Se nessuna lista consegue il 40 % dei voti, ballottaggio nazionale fra le due liste più votate
- La lista che ottiene la maggioranza dei voti nel secondo turno, consegue la maggioranza dei seggi della Camera dei deputati
- Effetto: elezione di un partito di maggioranza con un leader candidato premier (“il vincitore la sera delle elezioni”)
- Schumpeter v. Kelsen?



Quali contropoteri?

- a) le nuove norme sull'elezione del Presidente della Repubblica
- b) Il rafforzamento degli istituti di democrazia partecipativa
- c) Il controllo preventivo di costituzionalità sulla legge elettorale
- d) Le nuove norme sui decreti-legge
- e) Lo statuto delle minoranze e delle opposizioni



Gli argomenti del “no”

- 1) Questo governo fa schifo
- 2) Riforma approvata a maggioranza, su iniziativa del Governo
- 3) Riforma confusa, tecnicamente mal scritta
- 4) Critiche di merito (esterne): legge elettorale e concentrazione del potere (all'estremo: riforma antidemocratica)
- 5) Critiche di merito: democrazia schumpeteriana
- 6) Critiche di merito: centralismo
- 7) Critiche di merito: la direzione è giusta ma si può fare meglio



Per concludere

- a) Una riforma necessaria a sbloccare il sistema parlamentare italiano e superare la sua contraddizione non risolta (il bicameralismo paritario)
- b) Un'aspirazione di fondo: semplificare, ridurre i poteri di voto
- c) “messa a norma” con gli *standards* europei prevalenti
- d) Non è alterato l’impianto di fondo del regime costituzionale (il parlamentarismo controllato, cf. Ackerman)



Per concludere

- a) Una serie di incognite → si può scommettere sulle regioni per rinnovare la rappresentanza politica? Il Senato sarà una Camera inutile o un *veto player* non domabile? i consiglieri regionali/senatori saranno all'altezza della sfida? I procedimenti legislativi si aggroviglieranno l'uno sull'altro? Funzioneranno le regole sulle elezioni presidenziali?
- b) Complessità dell'attuazione della riforma, se approvata: centralità della prassi e delle norme attuative di rango subcostituzionale
- c) Il rischio che il referendum diventi il culmine del “benaltrismo” → una decisione non sulla riforma ma su altro: legge elettorale, Renzi, costi della politica, immigrazione, frustrazione economica, ecc.