



IL REFERENDUM PER LA RIFORMA COSTITUZIONALE

a cura dell'Avv. Francesco Magni

IL DIRITTO, L'ITALIA, LA RIFORMA COSTITUZIONALE.

Tra circa trenta giorni, il 4 dicembre, il popolo italiano sarà chiamato nuovamente alle urne.

Oggetto della consultazione elettorale sarà la Riforma della seconda parte della Carta Costituzionale (cd. "Riforma Boschi"). Saremo chiamati a confermarla, votando sì, o a bocciarla, votando no.

Si tratta, pertanto, di un appuntamento tutt'altro che secondario, riguardando una parte consistente della nostra Legge fondamentale.

In siffatti casi il rischio, che si sta puntualmente verificando in queste settimane, è quello di un confronto politico superficiale, in cui, in luogo dell'approfondimento sugli effettivi aspetti della Riforma, si discute per slogan e in base a simpatie o a una cieca e acritica militanza.

Ciò è un fatto abbastanza grave, in modo particolare poiché si tratta di tematiche di cui non necessariamente tutti possono avere immediata intelligenza e comprensione.

Però, è bene ricordarlo, non si tratta di argomenti così complessi come si suol dire.

Tutt'altro. Si tratta delle più elementari nozioni di funzionamento delle istituzioni del Paese.

Certo, chi ha a che fare ogni giorno col dritto o con il funzionamento dello Stato (ma anche chi ha studiato o conosce bene la storia istituzionale del Paese) avrà la possibilità di mettere più elementi alla base della sua riflessione.

Il nocciolo della questione, però, può essere spiegabile in termini semplici e comprensibile a tutti.

Scopo di questo documento, pertanto, è quello di rendere il più possibile semplice e intellegibile il quadro della situazione, fornendo al lettore gli strumenti essenziali, illustrando il contesto storico-giuridico e, in secondo luogo, il contenuto della Riforma. La prima parte assume rilievo poiché viene resa qualche elementare nozione di base necessaria per comprendere al meglio l'impatto delle modifiche oggetto del referendum, così da poter ponderare al meglio le proprie scelte.

Insomma, si cercherà non solo di spiegare la Riforma, ma anche di farla capire ai lettori avulsi dal linguaggio giuridico.

Il tutto sarà il più possibile imparziale (chi scrive non ha ancora deciso come esprimersi) e organizzato in cinque brevi paragrafi/post:

1. Dimensione storica del concetto di Costituzione;
2. L'attuale sistema istituzionale;
3. La Riforma Costituzionale-parte I : il nuovo Senato e le modifiche al procedimento legislativo;
4. La Riforma Costituzionale-parte II : il nuovo rapporto Stato-Regioni e i nuovi istituti di partecipazione popolare;
5. Una prospettiva di comparazione: come funzionano gli altri Paesi.

1. Il concetto di Costituzione nella sua dimensione storica. A cosa serve una Costituzione?

1.1. Breve *excursus* sul costituzionalismo.

Il concetto di Costituzione ha origine antiche.

Accenni all'idea di una Legge fondamentale e di una ottimizzazione nell'organizzazione del potere pubblico si rinvengono già in Aristotele (che dedicò al problema addirittura un Trattato, *La Costituzione degli Ateniesi*), nelle riforme di Solone e, soprattutto, in quelle di Clistene nell'Atene del V sec. a. C.

Per arrivare a un moderno concetto di Costituzione, però, si deve attendere la cd. Età Moderna con la nascita e la diffusione del cd. Stato Moderno.

Alcuni antecedenti vengono di norma rinvenuti nel modello svizzero del 1291 (che rifletteva la struttura particolareggiata dei vari territori e in un certo qual modo anticipava l'impostazione fondata sul federalismo dei cantoni) e dell'Unione di Utrecht del 1579 (con cui le zone protestanti si staccarono dall'area a controllo spagnolo e cattolico in seguito alla cd. Unione di Arras che aveva, al contrario, riunito le province meridionali dei Paesi Bassi sotto l'egida iberica). A partire da tali esempi un grande pensatore come Althusius arrivò a teorizzare un modello federalista su base consociativa, che poi ha in parte ispirato la formazione degli odierni Stati di origine anglosassone.

Ad ogni modo, fino alla tarda età medioevale (e anche nei suoi strascichi del secolo successivo), continuavano a dominare due realtà istituzionali come il Papato e l'Impero. L'organizzazione e l'ordinamento degli Stati rimanevano pertanto intrappolati nella contraddizione tra un società caratterizzata dal diffuso particolarismo feudale e una vocazione universalistica di tali istituzioni.

È soltanto con le cd. rivoluzioni borghesi del XVII e XVIII sec. d.C. (Rivoluzione Americana e Rivoluzione Francese) che tali ordinamenti subirono delle radicali trasformazioni, che i poteri del Sovrano furono progressivamente limitati e, conseguentemente, si assistette al superamento delle tradizionali forme di dominio.

Qui viene, di norma, identificata la nascita del costituzionalismo.

Le moderne Costituzioni (in quanto norme fondamentali) hanno, pertanto, questa duplice finalità: per un verso, descrivere in maniera precettiva i diritti e i doveri di ogni cittadino e, per altro verso, descrivere l'organizzazione del sistema dei poteri e dell'assetto istituzionale.

Come si vedrà, tale impostazione è facilmente riscontrabile nella struttura della nostra Carta.

Ecco, allora, il tratto distintivo del costituzionalismo moderno: l'esistenza di un atto formale che disciplina la base fondamentale dei diritti e dei doveri di ogni cittadino, dei rapporti intersoggettivi, la forma di Stato e la forma di Governo di un dato Paese è la migliore garanzia del popolo contro gli abusi del potere pubblico. Nulla è più rimesso all'arbitrio di un sovrano *legibus solutus* (i.e. al di sopra della legge) ma tutti, anche chi ricopre cariche nel potere esecutivo, legislativo e giudiziario deve sottostare, come i suoi concittadini, alle norme contenute nelle leggi e, in particolar modo, nella Costituzione.

Per il costituzionalismo moderno fondamentale è stato il pensiero di un giurista austriaco, Hans Kelsen, e più in generale di tutta la corrente del giuspositivismo della prima metà del Novecento, di fatto il più autentico e originale interprete del concetto di Grundnorm ("norma fondamentale").

Va precisato che una lettura storico dinamica differenzia le Costituzioni cd. ottriate, cioè “concesse” dal Sovrano (è il caso dello Statuto Albertino in vigore in Italia fino alla nostra attuale Costituzione), da quelle “votate”, cioè espressione di un organo eletto dai cittadini (è il caso della nostra attuale Costituzione, figlia dell’Assemblea Costituente eletta a suffragio universale nel 1946).

Altra distinzione fondamentale, per riprendere l’esempio appena fatto, è quella tra Costituzione flessibile e Costituzione rigida.

Nel primo caso la Costituzione ha lo stesso valore di una legge ordinaria e può, pertanto, essere derogata liberamente per volontà del legislatore (e tale era lo Statuto Albertino).

Nel secondo caso la Costituzione ha un valore gerarchicamente superiore rispetto alla legge ordinaria, la quale, pertanto, non può in alcun modo contrastare con essa (è il caso della nostra Costituzione, la quale, come si vedrà, prevede all’art. 138 un procedimento rafforzato per la sua modifica e un organo, la Corte Costituzionale, la cui funzione è proprio quella di verificare la conformità a Costituzione delle leggi ordinarie). È il motivo, peraltro, per cui saremo chiamati alle urne.

1.2. La Costituzione italiana nel suo contesto storico.

Quella del contesto storico in cui è nata la nostra Costituzione è questione delicata, dibattuta, tutt’oggi lontana da una lettura unanime.

Se è vero che tutto, a partire dal diritto, è interpretabile (anzi, si dice giustamente che non può esistere applicazione di una norma senza una sua interpretazione) è a maggior ragione vero che le tesi storiografiche su alcuni determinati passaggi storici possono divergere pur mantenendo intatta la loro validità.

Si cercherà, pertanto, di ripercorrere a grandi linee gli eventi che hanno caratterizzato l’Italia e non solo nell’immediato dopoguerra, con particolare attenzione alle effettive ricadute sulla redazione della Costituzione.

Sul finire della guerra il Paese era lacerato, sia socialmente che geograficamente. Il Centro-Nord era stato invaso dai tedeschi e assoggettato al governo della Repubblica di Salò fortemente combattuta dalle formazioni partigiane, mentre il Sud era stato progressivamente liberato dagli Alleati. Ciò aveva comportato una frantumazione e una sovrapposizione di vari centri di potere pubblico: il governo monarchico, il governo d’occupazione degli Alleati, quello dei comandi militari d’occupazione, quello dei Comitati di liberazione nazionale.

Finita la Seconda guerra mondiale e caduto il regime autoritario fascista che per oltre vent’anni aveva soggiogato l’Italia, i partiti politici italiani posero immediatamente la loro attenzione sulla “questione istituzionale”.

Così il 2 giugno 1946 gli Italiani votarono per il Referendum Istituzionale e per l’elezione dell’Assemblea Costituente.

A favore della Repubblica erano schierati il Partito Socialista, il Partito Comunista e altre formazioni minori (repubblicani, azionisti ecc.), a favore della Monarchia il Partito Liberale e alcune formazioni monarchiche. La Democrazia Cristiana lasciò libertà di voto, divisa tra l'orientamento repubblicano dei suoi militanti e quello più vicino alla monarchia di consistente parte del suo elettorato.

Nella consultazione referendaria vinse la Repubblica con quasi due milioni di voti di differenza (discussioni su presunti brogli – invero mai provati e difficilmente provabili con un così ampio scarto – hanno tutt'oggi strascichi nel dibattito storiografico) mentre assai interessanti sono i risultati dell'Assemblea Costituente.

La DC risultò sì essere il primo partito ma solamente con il 35,2 % dei voti, mentre il Partito Socialista (20,7 %) e il Partito Comunista (18,9 %) seguivano formando un blocco elettorale pari a quasi il 40 %.

Successive tornate elettorali amministrative nel 1947 segnarono un'ulteriore arretramento della DC (13,5 % a Napoli, 9,2 % a Bari, 20,5 % in Sicilia, in quest'ultimo caso con una flessione di 13 punti rispetto all'anno precedente).

Era, pertanto, fortissima la preoccupazione per una ulteriore espansione elettorale della sinistra alle elezioni politiche del 1948 (nel 1947, per l'appunto, Paolo Emilio Taviani, storico esponente politico democristiano, affermò che *“sono tutti convinti che la vittoria andrà ai social comunisti”*).

Seguì un periodo convulso, con un forte interventismo statunitense che comportò l'allontanamento dei ministri socialisti e comunisti dal Governo con conseguente rottura dell'unità antifascista e l'avvio del piano di aiuti economici per il rilancio del Paese (il cd. Piano Marshall).

Specularmente, a Est si andava sempre più rafforzando il predominio sovietico.

L'Italia era una democrazia fragilissima, stretta tra le pressioni estere. Da un lato, il Vaticano premeva per una soluzione di stampo iberico, guardando con favore alle esperienze di Franco in Spagna e Salazar in Portogallo e notevole fu il lavoro di De Gasperi per far prevalere una soluzione diversa. Dall'altro, il Partito Comunista si avviava a dominare la rappresentanza politica a sinistra a scapito del Partito Socialista, di fatto abdicando al proposito rivoluzionario e optando, in seguito alla cd. “svolta di Salerno” per una via democratica al socialismo (si parlò a tal proposito di “doppiezza” togliattiana, dal nome del segretario comunista Palmiro Togliatti).

Se questo, per un verso, rende ancor più importante il “miracolo” costituzionale, cioè la capacità di quelle forze politiche così distanti di trovare un accordo su un contenuto comune (soprattutto con riferimento alla parte programmatica, quella sui diritti e i doveri dei cittadini), per altro verso ha, senza ombra di dubbio, avuto effetti rilevanti sulla seconda parte della Costituzione, cioè a dire sulla scelta in ordine alla struttura istituzionale del Paese.

In merito a tale scelta e al florido dibattito fiorito nei decenni successivi si stanno giocando in questa campagna elettorale partite abbastanza ridicole, con la gara ad accaparrarsi il sostegno postumo di questo o quel padre costituente da parte dei due fronti contrapposti.

È possibile, però, fare un po' di chiarezza in merito.

I nodi di scontro erano prevalentemente due: la forma di Governo e le funzioni del Parlamento. Per un verso, infatti, si contrapponevano una posizione invero minoritaria e propugnata con convinzione dal solo Partito d'Azione favorevole a un sistema simil presidenziale e federalista, con un Capo del Governo molto forte il cui principale contrappeso, oltre al Parlamento, dovevano essere gli enti locali e in modo particolare le Regioni, e una più condivisa posizione favorevole a un rapporto quantomeno paritario tra esecutivo e legislativo, senza elezione diretta del Capo del Governo, vincolato invece alla sola fiducia parlamentare, espressione della volontà popolare. Per altro verso, nodo cruciale era la struttura del Parlamento. Ed infatti, l'attuale struttura (il tanto citato "bicameralismo perfetto" o "paritario") sembra essere un compromesso tra le varie posizioni emerse in Assemblea. La DC, per mano di De Gasperi, aveva inizialmente proposto che una delle due Camere, il Senato, fosse la rappresentanza del mondo del lavoro e delle aziende (scelta che fu invece dirottata altrove con l'istituzione del CNEL), salvo poi optare, con la proposta del giurista Costantino Mortati per una struttura diversa, che fu inizialmente approvata con l'astensione di PSI e PCI, e che prefigurava un Senato di rappresentanza degli enti territoriali, in modo particolare di Comuni e Regioni.

Il PCI non vedeva di buon occhio questo modello, interpretato come discorsivo della volontà popolare, mentre il Partito Socialista preferì la proposta monocamerale avanzata dal giurista Massimo Severo Giannini.

Al di là delle singole proposte, emerge con chiarezza un dato. Quella bicamerale odierna non è una struttura che ha da subito incontrato il favore dei costituenti. Anzi. In molti, però, individuano la *ratio* di questa scelta nell'analisi dell'umore popolare poc'anzi illustrata in termini elettorali. In poche parole, tanto la Dc quanto il blocco Psi-Pci temevano uno strapotere avversario in caso di vittoria. Da un lato, l'attrazione dell'Italia nell'orbita sovietica, dall'altro, una degenerazione clericofascista sul modello iberico. Giuseppe Dossetti arrivò ad affermare che *"la preoccupazione maggiore di De Gasperi era il fatto che il Pci potesse diventare maggioranza. Il carattere eccessivamente garantista della Costituzione è nato lì"*. Dove il *"carattere eccessivamente garantista"* è rappresentato dalla struttura bicamerale perfetta, che portò il già citato Mortati, molti anni dopo, a criticare il ruolo del Senato descritto come *"un inutile doppione"*.

Illuminanti anche le parole di un altro padre costituente, Meuccio Ruini, il quale affermò che quello votato in Assemblea è un testo che *"si verrà completando e adattando alle esigenze dell'esperienza storica. Abbiamo consentito un processo di revisione, che richiede meditata riflessione, ma che nulla cristallizza in una statica immobilità. Vi è modo di modificare e di correggere con sufficiente libertà di movimento. E così avverrà. La costituzione sarà gradualmente perfezionata; e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. Noi stessi - e i nostri figli - rimedieremo alle lacune e ai difetti, che esistono, e sono inevitabili. Difetti ve ne sono; vi sono lacune e più ancora esuberanze; vi sono incertezze in dati punti; noi, prima di tutti, ne riconosciamo le imperfezioni"*.

In questo contesto si può ben capire come quello delle “riforme istituzionali” sia un tema che agita le forze politiche e i loro programmi da più di un trentennio.

Venuti meno il rischio di invasione sovietica e quello di degenerazione franchista, dal 1987 ad oggi tutti i ventinove Governi succedutisi (salvo i Governi Goria, Amato I, Prodi I e Monti) hanno avuto dei Ministri con delega alle riforme istituzionali o costituzionali.

Di questi progetti solo tre hanno superato il vaglio del procedimento legislativo rafforzato e sono giunti alla fase ultima, quella del *referendum*: la riforma del Titolo V del 2001 che modificò i rapporti tra Stato e Regioni (ora di nuovo cambiato con la Riforma Renzi-Boschi) che fu approvata, la riforma Berlusconi del 2006 che fu respinta e l'attuale riforma per la quale voteremo il 4 dicembre 2016.

2. L'attuale sistema istituzionale.

2.1. Il sistema delle fonti.

Ciò che noi chiamiamo “diritto” comprende l'insieme delle disposizioni vigenti in un dato momento storico all'interno di un dato territorio e con effetti nei confronti di un dato gruppo di persone, previamente identificato (ad es. ci sono alcune disposizioni che valgono per chiunque si trovi nel territorio dello Stato, mentre altre che valgono solo per i cittadini italiani o, come si vedrà per le fonti regionali, per chi risiede o ha il suo domicilio in una specifica Regione, e così via).

Il diritto, così inteso, deve promanare da una fonte normativa.

Proprio il sistema delle fonti differenzia due grandi macro sistemi giuridici: i Paesi di civil law e quelli di common law.

Nei primi, figli della tradizione giuridica romanistica, il diritto promana esclusivamente da fonte scritta.

Nei secondi, figli della tradizione giuridica britannica, il diritto promana, al contrario, dal precedente giurisprudenziale, cioè dalle sentenze dei Tribunali e delle Corti che hanno, nel corso del tempo, “creato” il diritto dall'esperienza quotidiana.

Per quel che ci riguarda, in Italia vige un ordinamento giuridico di civil law.

Questa è una prima nozione molto importante, perché rileva ai fini della produzione del diritto e, di conseguenza, incide sul ruolo del potere legislativo, sul meccanismo di formazione delle leggi e sui rapporti tra le varie fonti di diritto scritto, aspetti su cui la riforma in parte incide.

Invero, giusto il caso di accennarlo, anche in Italia, così come negli altri Paesi di civil law, i Tribunali svolgono un ruolo molto importante per quel che viene definito il “diritto vivente”. Poiché, a mente di un fondamentale principio di civiltà giuridica, non può esistere applicazione del diritto senza una interpretazione del contenuto della fonte da cui, come abbiamo visto, il diritto promana, è nelle aule di Tribunale che il diritto conosce la sua applicazione pratica e si riempie di significato concreto. Ma, è questa è la fondamentale differenza con i Paesi di common law, nei Tribunali non si crea diritto. Al più, una interpretazione fornita di una norma all'interno di una sentenza può costituire utile termine di paragone in un caso successivo. Nulla di più.

Il sistema delle fonti scritte, in Italia, è articolato su un qualcosa di molto simile a una piramide. Tradizionalmente si afferma che l'ordine gerarchico delle fonti del diritto sia il seguente: 1. La Costituzione; 2. La legge e gli atti aventi forza di legge (decreti legislativi e decreti legge, le cd. fonti primarie le cui differenze verranno illustrate a breve); 3. Le leggi Regionali (su cui, val la pena di accennarlo sin da ora, rileva anche il problema della divisione delle competenze con lo Stato centrale che è oggetto di riforma e verrà trattato nel prosieguo); 4. I regolamenti (le cd. fonti secondarie); 5. La consuetudine (fonte del diritto del tutto residuale, con qualche margine di importanza nel diritto privato internazionale ma ai nostri fini priva di rilievo).

Questa struttura piramidale comporta che una norma di grado inferiore non può derogare a una norma di grado superiore. Ad esempio, la legge ordinaria non può contrastare con la Costituzione, una norma contenuta in un regolamento, in un decreto ministeriale o in un qualsiasi provvedimento della pubblica Amministrazione non può contrastare con quanto disposto in una legge ordinaria ecc.

Da ciò deriva l'importanza del vaglio di costituzionalità delle leggi compiuto dalla Corte Costituzionale. Se una norma contenuta in una legge ordinaria viola una norma di rango costituzionale la prima, in virtù del principio gerarchico, soccomberà e verrà dichiarata incostituzionale.

Come anticipato nell'exkursus storico, infatti, la Costituzione Italiana è una Costituzione "rigida". Ciò comporta che: - prevale, come detto, sulle fonti normative inferiori; - per modificarla occorre una legge costituzionale e un particolare procedimento legislativo rafforzato (rispetto al procedimento legislativo che viene utilizzato per approvare le leggi ordinarie), il quale è contenuto nell'art. 138 della Costituzione stessa.

Entrambi questi procedimenti legislativi verranno sinteticamente illustrati a breve.

Per ora è sufficiente sottolineare l'importanza della Costituzione quale norma fondamentale, parametro necessario di tutte le altre norme dell'ordinamento.

Appena il caso di accennare al fatto che in questo tradizionale sistema gerarchico si è inserito negli ultimi decenni il problema delle fonti sovranazionali, in modo particolare di origine comunitaria (anzi, più corretto dire di origine eurounitaria) che, in alcuni casi, possono avere applicazione diretta anche in Italia, quale Stato Membro UE. Trattasi, però, di una questione marginale rispetto al contenuto della riforma.

2.2. La prima parte della Costituzione: i principi fondamentali e i diritti e doveri dei cittadini.

La Costituzione è composta da 139 articoli (5 articoli sono stati abrogati da precedenti riforme: 115, 124, 128, 129, 130), più 18 disposizioni transitorie e finali, ed è suddivisa in quattro sezioni: Principi fondamentali (articoli 1-12);

Parte prima: "Diritti e Doveri dei cittadini" (articoli 13-54);

Parte seconda: "Ordinamento della Repubblica" (articoli 55-139);

Disposizioni transitorie e finali (disposizioni I-XVIII).

La prima parte della Carta, importantissima, non viene in alcun modo toccata dalla Riforma. Contiene i cd. "principi fondamentali" e i diritti e i doveri dei cittadini. Tali norme, redatte con raffinata eleganza stilistica, costituiscono il nocciolo della Carta Costituzionale e ne rappresentano al meglio lo spirito e gli intenti programmatici.

Si invita chi è interessato ad approfondire questo tema perché davvero importante e affascinante, in modo particolare nei suoi aspetti ancora inattuati (si pensi all'art. 39 in materia di organizzazioni sindacali, all'art. 47 in materia di risparmio puntualmente smentito da oramai ordinarie e problematiche vicende bancarie e così via).

Non essendo, come detto, oggetto di riforma conviene passare oltre.

2.3. La seconda parte della Costituzione/1: il bicameralismo, i rapporti tra Governo e Parlamento, la formazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge, l'istituto referendario, i cd. "pesi e contrappesi costituzionali".

Preliminarmente occorre ricordare che il nostro sistema istituzionale è imperniato sulla tradizionale divisione dei poteri di ispirazione illuministica.

Il **potere esecutivo** è esercitato dal **Governo**, che si compone di un **Presidente del Consiglio** e dei Ministri (più altri organi ausiliari quali viceministri e sottosegretari).

Il **potere legislativo** è, invece, rappresentato dal **Parlamento**, espressione della volontà popolare in quanto eletto a suffragio universale.

Il **potere giudiziario** fa, infine, riferimento alla **magistratura**.

L'**indipendenza** reciproca tra questi poteri è la principale caratteristica dei moderni Stati di diritto.

A vegliare sul rispetto delle elementari regole del gioco istituzionale sono posti principalmente due organi: il **Presidente della Repubblica** e la **Corte Costituzionale**, sui quali si soffermerà a breve.

Ora appare fondamentale concentrarsi sui poteri del **Parlamento**.

L'attuale struttura istituzionale è imperniata sul cd. bicameralismo perfetto.

Il Parlamento è composto da due Camere, la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, per un totale di 945 parlamentari, più i senatori a vita.

Queste si differenziano per composizione e per elettorato attivo e passivo (la Camera è composta da 630 deputati, hanno diritto di voto tutti i cittadini che abbiano compiuto i 18 anni e possono esservi eletti tutti i cittadini che abbiano compiuto i 25 anni; il Senato è composto da 315 senatori, hanno diritto di voto tutti i cittadini che abbiano compiuto i 25 anni e possono essere eletti tutti i cittadini che abbiano compiuto i 40 anni). Le due Camere hanno le **stesse funzioni**.

Funzioni principali del Parlamento sono: il rapporto di fiducia con il Governo (che, a differenza di quanto si sente spesso dire, **non è eletto dal popolo**), l'esercizio del potere legislativo, l'elezione del Presidente della Repubblica (cui partecipano anche i delegati delle Regioni) e quella di una parte del Consiglio Superiore della Magistratura (Csm) e della Corte Costituzionale.

Vediamo innanzitutto come viene esercitato il **potere legislativo**.

Come detto si è soliti parlare, a tal riguardo, di bicameralismo perfetto.

Ciò in quanto ai sensi dell'art. 70 "**la funzione legislativa è esercitata collettivamente da entrambe le Camere**".

In poche parole ciò significa che una legge ordinaria, affinché possa considerarsi definitivamente approvata, debba essere votata nello stesso identico testo da entrambe le Aule, la Camera e il Senato.

Ciascun ramo del Parlamento è a sua volta organizzato anche in Commissioni, divise per materia (es. Commissione Lavoro, Commissione Giustizia ecc.).

L'iter legislativo (cioè il “percorso” che una proposta di legge deve compiere dall'inizio fino alla sua approvazione che si ricava sia dalle norme costituzionali che dai regolamenti delle Aule) viene tradizionalmente diviso in tre fasi: fase dell'iniziativa, fase deliberativa e fase integrativa dell'efficacia.

La **fase dell'iniziativa** compete a cinque organi: membri del Parlamento, Governo, Consigli Regionali, popolo (mediante le leggi di iniziativa popolare di cui si parlerà a breve in quanto modificate dalla riforma), il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL, abolito dalla Riforma).

La **fase deliberativa** comporta che la Presidenza della Camera cui è presentata la proposta di legge venga assegnata alla Commissione parlamentare competente per materia. Viene qui svolto (con vari procedimenti diversi a seconda della materia e, a volte, della volontà politica) un esame preliminare del testo, con discussione e votazione articolo per articolo.

La **fase integrativa dell'efficacia** riguarda la promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica e la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Il Capo dello Stato ha la possibilità di non firmare una legge in casi di dubbi di Costituzionalità e di reindirizzarla alle Camere per opportune modifiche. Qualora le Camere decidano di confermare il primo testo il Capo dello Stato è obbligato a promulgare.

Il testo, come detto, deve essere approvato identico in entrambe le Camere.

Ciò comporta che se una delle due Camere approva la legge con delle modifiche il testo vada nuovamente approvato anche dalla prima Camera, e così via.

Questo meccanismo viene volgarmente definito “navetta” o “ping pong”.

Viene spesso accusato di essere un meccanismo farraginoso, principale causa di un sistema eccessivamente bloccato.

Questi i numeri.

- **Produzione legislativa.**

Nelle prime quattro legislature si assiste a una produzione legislativa particolarmente intensa. Per poco più di 20 anni (tra l'8 maggio 1948 ed il 4 giugno 1968) il Parlamento italiano approvava almeno una legge al giorno, festivi compresi (un ritmo impressionante, che non ha confronti al mondo e neppure con le legislature successive). Le legislature dalla V alla X si attestano su valori più bassi fino ad arrivare alla media mensile inferiore alle 15 leggi al mese con le legislature dalla XI. La XV legislatura (2006-2008), breve e travagliata, detiene il record negativo, con una media mensile nettamente inferiore alle altre.

In buona sostanza, in 40 anni, dal 1968 al 2008, si passa da una legge al giorno a poco più di una legge a settimana.

Interessante è anche vedere la **tipologia** di leggi approvate, in considerazione del fatto che alcune materie possono essere regolate solo per legge.

Vediamo gli ultimi anni.

- 2013: approvate 31 leggi, di cui: 9 sono di ratifica di Trattati internazionali o simili; 15 di conversione di decreti legge (su cui si dirà a breve); 1 legge delega al Governo (su cui si dirà a breve); 6 leggi vere e proprie, di cui 4 legate alla legge di bilancio e due istitutive di Commissioni di inchiesta.
- 2014: approvate 71 leggi, di cui: 24 di ratifica di Trattati internazionali o simili; 25 di conversione di decreti legge; 4 leggi delega al Governo; 17 leggi vere e proprie, di cui 4 legate alla legge di bilancio.
- 2015: approvate 89 leggi, di cui: 44 di ratifica di Trattati internazionali o simili; 17 di conversione di decreti legge; 4 leggi delega al Governo; 24 leggi vere e proprie, di cui 4 legate alla legge di bilancio.

In estrema sintesi, dunque, può rilevarsi come l'attività parlamentare sia stata ampiamente frustrata da un notevole uso della decretazione d'urgenza e sia, pertanto, prevalentemente concentrata sulla conversione dei decreti governativi e sulla ratifica dei Trattati internazionali.

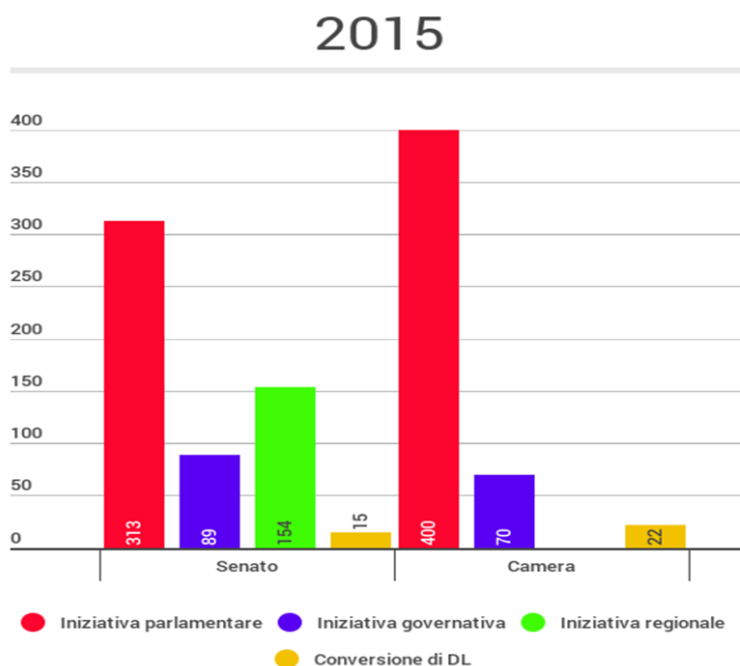
- Tempi medi di approvazione.

È questione fondamentale quella dei tempi medi di approvazione, in quanto una delle accuse al sistema del bicameralismo perfetto che ricorrono nel dibattito politico e giuridico è proprio quella di essere eccessivamente barocco e di allungare i tempi (e di peggiorare la qualità) della nostra produzione legislativa.

Questi i numeri con riferimento allo scorso anno, anche raffigurati in un grafico realizzato dalla piattaforma truenumbers.it:

I tempi più lunghi riguardano **i Ddl di iniziativa parlamentare** per approvare i quali sono stati necessari **392 giorni alla Camera e 226 giorni al Senato**.

I Ddl di iniziativa governativa e quelli di iniziativa regionale hanno tempi di approvazione decisamente inferiori, mentre per **le leggi che convertono i decreti legge del governo** sono necessari appena 28 giorni al Senato e 14 alla Camera.



Ciò sembra confermare quanto poc' anzi affermato in ordine a una compressione delle funzioni e dei poteri parlamentari.

- **Gli atti con forza di legge: decreti legislativi e decreti legge.**

Come detto, oltre alle leggi ordinarie, la Costituzione regola anche i cd. “atti con forza di legge”. Si tratta dei decreti legislativi (art. 76 Cost.) e dei decreti legge (art. 77 Cost.).

Nel primo caso le Camere si limitano ad approvare una **legge delega al Governo** su un determinato tema. Si tratta di una sorta di **cornice** che contiene delle indicazioni di base su come il Parlamento (espressione della volontà popolare e titolare del potere legislativo) intenda regolamentare una data questione e che l'esecutivo (cioè il Governo) può riempire con un contenuto più dettagliato mediante, per l'appunto, uno o più decreti legislativi, che devono mantenere una coerenza con i principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega, pena la incostituzionalità del decreto. Questo strumento viene utilizzato quando il Parlamento ritiene che gli strumenti tecnici e consultivi del Governo possano consentire la redazione di un testo migliore.

Nel secondo caso, quello dei decreti legge invece il meccanismo è inverso. Qualora vi siano dei casi di **necessità e urgenza** che sconsiglino il ricorso alla legge ordinaria (con tempi piuttosto lunghi, come visto), il Governo può emanare un atto avente forza di legge (il decreto legge, appunto), che poi va **convertito in legge entro 60 giorni** dal Parlamento stesso. In tal modo si cerca di contemperare le esigenze di celerità con quelle di separazione dei poteri. Di questo strumento, in passato, è stato fatto un **notevole abuso**. Era prassi consolidata quella di **reiterare i decreti legge**, così da aggirare l'obbligo di conversione e non passare per l'esame parlamentare. Tale sistema è stato dichiarato incostituzionale nel 1996. È rimasta, comunque, anche negli anni successivi la tendenza dei Governi di interpretare in maniera piuttosto lata e fantasiosa il concetto di “necessità e urgenza” (invero pensato dai Costituenti con riferimento a situazioni come le calamità naturali) così da appropriarsi in parte del potere legislativo, sottraendolo al suo legittimo titolare, il Parlamento, espressione della volontà popolare. Ed infatti nel 2015 i decreti legge sono stati 21, a fronte dei soli 2 decreti legge del 1950.

- **Il Governo è legato al Parlamento da un rapporto di “fiducia”.**

Nel nostro sistema non esiste l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

Questa è una circostanza molto importante poiché spesso si sente parlare di Presidenti “non eletti”.

In realtà questa è una affermazione inutile. Il Presidente del Consiglio è sempre votato, insieme con il suo Governo, esclusivamente dal Parlamento. Non è mai stato eletto dal popolo.

Il Parlamento esercita una funzione di indirizzo politico nei confronti del Governo in primo luogo, dunque, attraverso lo strumento della **fiducia**: prima di iniziare la sua attività, infatti, ogni Governo deve ottenere la fiducia di entrambi i rami del Parlamento (Camera e Senato), che decide se accordarla o meno attraverso la votazione di una mozione di fiducia, sulla base del programma comunicato alle Camere.

I deputati e i senatori possono in ogni momento presentare una **mozione di sfiducia** nei confronti del Governo. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti di una delle due Camere.

Inoltre, attraverso la **questione di fiducia**, il Governo può chiamare l'Assemblea ad una verifica della permanenza del rapporto fiduciario con riferimento alla votazione di uno specifico testo all'esame dell'Aula (con le sole limitazioni, per la Camera, previste dall'art. 116 del Regolamento). Anche la questione di fiducia si vota per appello nominale: tra la posizione della questione di fiducia e la sua votazione devono intercorrere, alla Camera, almeno 24 ore. Anche di questo strumento si è a lungo discusso, in quanto l'eccessivo ricorso alla questione di fiducia è stato ritenuto un modo per il Governo di "ricattare" il Parlamento, costringendolo a votare la fiducia e, conseguentemente, ad approvare una data legge. Ben può accadere, per esser chiari, che un parlamentare (o, addirittura, un intero gruppo) intenda sostenere un Governo ma sia poco convinto da una legge. Con la questione di fiducia si costringe chi vuole sostenere il Governo a votare tale legge.

Si è detto che altre funzioni del Parlamento riguardano l'elezione del Presidente della Repubblica (insieme con i delegati regionali) e di alcuni membri della Corte Costituzionale e del Csm.

Vediamo in che modo ciò accade e quali sono, in estrema sintesi, le funzioni di questi organismi.

Partiamo dal **Presidente della Repubblica**.

Ha funzioni pratiche abbastanza residuali, con limitati poteri di intervento.

Nello specifico provvede, innanzitutto, a **nominare il presidente del Consiglio dei ministri** e, su proposta di questo, i ministri (art.92). Secondo la prassi costituzionale, la nomina avviene in seguito ad opportune consultazioni con i presidenti delle Camere, i capi dei gruppi parlamentari, i presidenti emeriti della Repubblica e le delegazioni politiche.

Conseguentemente provvede anche a decretare lo scioglimento delle Camere o anche una sola di esse.

In secondo luogo, autorizza la presentazione in Parlamento dei disegni di legge governativi (art.87), promulga le leggi approvate in Parlamento, rinvia alle Camere con messaggio motivato le leggi non promulgate e chiederne una nuova deliberazione (potere non più esercitabile se le Camere approvano nuovamente) (art.74).

Infine, è il Capo delle Forze armate, presiede il Csm, può nominare un massimo di cinque senatori a vita e nomina cinque (su quindici) Giudici della Corte Costituzionale.

In estrema sintesi, pertanto, è colui che, pur con pochi poteri, **garantisce l'unità della nazione**.

Come viene eletto?

Si tratta di una elezione di **secondo livello**. È votato da tutti i parlamentari più alcuni delegati regionali.

Per garantire una più ampia convergenza possibile sul nome del presidente sono previste **maggioranze** particolari: a maggioranza di **due terzi** dell'assemblea fino al terzo scrutinio e la maggioranza assoluta dal quarto scrutinio in poi.

La **Corte Costituzionale**, invece, **giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale** delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni; risolve i **conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato**, su quelli tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni e si esprime sulla **ammissibilità dei referendum** abrogativi di leggi ordinarie esistenti.

È composta di 15 membri: 5 di nomina parlamentare, 5 di nomina del Presidente della Repubblica e 5 eletti tra le supreme magistrature.

2.4. La seconda parte della Costituzione/2: i rapporti Stato-Regioni.

L'organizzazione degli enti locali era strutturata, come noto, in Regioni, Province e Comuni.

Quello dei rapporti tra Stato Centrale e Regioni è, da sempre, un rapporto controverso.

Previste, come detto, dalla Carta Costituzionale le Regioni sono state effettivamente introdotte solo nel 1970.

Oggi norma fondamentale in materia è l'art. 117 Cost., così come modificato con la Riforma costituzionale del 2001 (e oggetto di integrale riscrittura con la riforma Renzi-Boschi).

Le nozioni fondamentali sul tema sono le seguenti.

Occorre, innanzitutto, distinguere tra **Regioni a statuto ordinario** e **Regioni a statuto speciale**.

Le Regioni a Statuto speciale godono di particolari forme e condizioni di autonomia. Sono cinque: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige.

I confini della loro autonomia vengono definiti con **legge costituzionale che**, adottata dal Parlamento, istituisce i rispettivi Statuti regionali.

Tutte le altre Regioni sono a **Statuto Ordinario**. In questi casi, invece, lo Statuto è approvato dai Consigli Regionali, senza scomodare il Parlamento. Queste Regioni, però, godono di un'autonomia ben più limitata, seppur ampliata con la menzionata Riforma del 2001.

Nel caso delle Regioni a Statuto Ordinario occorre distinguere se la competenza è statale (su cui può intervenire solo lo Stato centrale), regionale esclusiva (su cui può intervenire solo la Regione mediante la **legge regionale**) o concorrente (la quale consiste nel compito da parte dello Stato di dettare i principi fondamentali della materia (legge cornice), mentre spetta poi alle Regioni provvedere alla disciplina di dettaglio).

Quest'ultimo punto rappresenta uno dei più controversi dell'attuale sistema. Accade spesso, infatti, che insorga un contenzioso sulla effettiva legittimità di intervento della Regioni in una data materia, con conseguente instabilità e precarietà del sistema. A dirimere questi contrasti è chiamata la Corte Costituzionale.

3. La Riforma Costituzionale - parte I : il nuovo Senato e le modifiche al procedimento legislativo.

In questo paragrafo saranno analizzati due aspetti fondamentali della Riforma.

Cambiano, innanzitutto, le **funzioni, composizione e la elezione del Senato della Repubblica**. Il Senato, infatti, non svolgerà più le stesse funzioni della Camera dei Deputati. Secondo il nuovo art. 55, comma 5 esso *“rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”*.

Sarà, pertanto, composto da **95** senatori (più 5 senatori a vita per un totale di 100. Oggi, come detto sono 315 più i senatori a vita che hanno un numero variabile), che non saranno più eletti direttamente dai cittadini. L'art. 57, così come modificato dalla Riforma, dispone che essi sono *“rappresentativi delle istituzioni territoriali”*.

Una parte dei senatori rappresenterà i **Comuni**, per un totale di 21.

I restanti 74 (95 – 21) rappresenterà le **Regioni**. Il numero dei Senatori spettante ad ogni Regione sarà stabilito da una successiva legge di attuazione, che dovrà tenere conto della **popolazione di ciascuna Regione**, del **metodo proporzionale** e del **rispetto della volontà elettorale** (sempre secondo il nuovo art. 57). Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Il mandato di senatore coincide con la durata del suo mandato di consigliere regionale.

Ciò in buona sostanza significa che:

Insiediato il nuovo consiglio regionale nella regione X lo stesso consiglio regionale dovrà votare quali tra i suoi membri saranno **anche** senatori (**senza** percepire compensi ulteriori);

L'elezione dovrà avvenire **rispettando la volontà elettorale**. Se ha vinto il Partito o la coalizione α con il 50 % mentre i Partiti β e γ hanno conseguito il 30% e il 20% dei voti ciò vorrà dire che il 50% dei senatori sarà di α , il 30% di β e il 20% di γ .

Di cosa si dovrà occupare questo nuovo Senato?

Dalle sue competenze, elencate tassativamente nei nuovi artt. 55 e 70, derivano anche le conseguenze sul procedimento legislativo.

Vediamo quali:

- Innanzitutto, **il Senato non avrà più un rapporto fiduciario con il Governo. L'unico titolare del rapporto di fiducia sarà la Camera dei Deputati;**

- In secondo luogo, il Senato, come detto, “*rappresenta le **istituzioni territoriali** ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica*”. Inoltre, “*concorre all’esercizio della **funzione legislativa** nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’**Unione europea**. Partecipa alle decisioni dirette alla **formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea**. Valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l’attuazione delle leggi dello Stato*” (art. 55).
- Mantiene una **competenza legislativa piena (cioè improntata al bicameralismo, come oggi)** sulle seguenti materie (art. 70): 1. Leggi costituzionali; leggi in materia di enti locali e associazioni fra Comuni; leggi in materia di partecipazione a formare/attuare il diritto UE; legge elettorale e sulle prerogative dei senatori.
- **Tutte le altre leggi saranno approvate dalla sola Camera dei Deputati.** In tali casi sparirà il sistema del bicameralismo paritario. Il Senato, infatti, potrà esprimere semplici **pareri** sui progetti di legge approvati dalla Camera e proporre modifiche entro trenta giorni dall’approvazione della legge, ma la camera potrà anche non accogliere gli emendamenti. Da precisare che rimane bicamerale la sola approvazione dei Trattati dell’Unione Europea. Tutti gli altri Trattati internazionali (che, come abbiamo visto, non sono pochi) saranno di competenza della sola Camera. Ugualmente sarà la sola Camera a recepire le direttive della UE, non essendo menzionate nell’art. 70 i tradizionali strumenti di adattamento al diritto dell’Unione, quali la legge europea, la legge di delegazione europea o singole leggi *ad hoc*.
- **Qualora dovessero insorgere problemi tra Camera e Senato sulla competenza a legiferare** il conflitto sarà sanato da un **accordo tra i Presidenti delle due aule**. Nell’ipotesi in cui ciò non dovesse accadere non è da escludere un intervento della Corte Costituzionale che può essere chiamata a dirimere anche i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato.
- Inoltre, parteciperà alla elezione del **Presidente della Repubblica**, dei membri di nomina parlamentare della Corte Costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura.
- I Senatori, in quanto parlamentari, godranno, al pari dei loro colleghi della Camera, della **immunità parlamentare**. A tal proposito occorre una precisazione. **Tutti i parlamentari possono essere sottoposti a indagine** (in seguito alla abolizione del meccanismo della autorizzazione a procedere, che non esiste più dal 1993). **Essi, a meno di autorizzazione, non possono essere arrestati (salvo i casi di esecuzione di sentenza definitiva e di arresto in flagranza) né possono essere sottoposti a perquisizione o a intercettazione per la durata del loro mandato.**
- Nei procedimenti ordinari, il Governo, al fine di accelerare la legificazione nelle materie per cui urge una celere normativa, potrà chiedere il **voto a data certa** (votazione entro 70 giorni). In tal modo si assegna al Governo una corsia preferenziale per l’attuazione del suo programma.

- Verrà **abolito il CNEL** (Coniglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), giudicato quasi unanimemente un ente inutile, il quale, conseguentemente, perderà la possibilità di presentare proposte di legge. Attualmente è composto da 64 consiglieri, con mandato di 5 anni che può essere riconfermato (10 esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica, dei quali 8 nominati dal Presidente della Repubblica e 2 proposti dal Presidente del Consiglio dei Ministri; 48 rappresentanti delle categorie produttive, dei quali 22 in rappresentanza del lavoro dipendente, di cui 3 in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati, 9 in rappresentanza del lavoro autonomo e diciassette in rappresentanza delle imprese; 6 in rappresentanza delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni del volontariato, dei quali, rispettivamente, tre designati dall'Osservatorio nazionale dell'associazionismo e tre designati dall'Osservatorio nazionale per il volontariato).
- In ultimo da segnalare come sia stato introdotto per la prima volta in Costituzione il **principio della parità di genere tra uomini e donne**.

In conclusione occorre segnalare che il completo funzionamento istituzionale del Paese non trova origine solamente dalla Costituzione.

Essenziali saranno i nuovi regolamenti parlamentari e le varie leggi ordinarie che nel corso del tempo concorreranno a definire le varie procedure (si pensi alla straordinaria importanza che ha rivestito e riveste la legge n. 400/1988 su tutti questi aspetti).

In ultimo occorre segnalare che la Riforma modifica anche l'art. 77 Cost. in materia di **decreti legge, limitando in parte le possibilità di intervento del Governo**, così recependo quelle critiche che la dottrina e la giurisprudenza avevano avanzato rispetto al sistema poc'anzi descritto. In particolare il Governo non potrà *“disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma, con esclusione, per la materia elettorale, della disciplina dell'organizzazione del procedimento elettorale e dello svolgimento delle elezioni; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento”*.

4. La Riforma Costituzionale - parte II : le garanzie costituzionali, il nuovo rapporto Stato-Regioni e i nuovi istituti di partecipazione popolare.

4.1. Le garanzie.

Si è sempre detto che il sistema costituzionale italiano sia caratterizzato da un sostanziale equilibrio fondato su pesi e contrappesi.

Vediamo in che modo la Riforma incide in tal senso.

- Rilevante è il potere per **un quarto dei deputati e un terzo dei senatori** di chiedere un preventivo scrutinio di costituzionalità sulle **leggi elettorali**;
- Rimangono intatte le maggioranze previste per la elezione dei membri parlamentari della **Corte Costituzionale**;
- Si è già detto delle modifiche in tema di iniziativa di legge popolare, referendum abrogativo e propositivo.
- Per quanto concerne **l'elezione del Presidente della Repubblica**, vengono mutate le maggioranze. Si è detto che ad oggi queste sono pari ai due terzi dei componenti per i primi tre scrutini e alla maggioranza assoluta dei componenti dal quarto scrutinio in poi.

Con la riforma le maggioranze saranno: immutate per i primi tre scrutini (maggioranza di due terzi dell'Assemblea); **tre quinti dell'Assemblea** (più alta, dunque, dell'attuale metà) **per gli scrutini dal quarto al sesto; tre quinti dei votanti dal settimo in poi**. Quest'ultima previsione è innovativa in quanto inserisce un nuovo "corpo elettorale", i "votanti". Ipoteticamente ciò consentirebbe a un gruppo che non vuole votare un nome come Presidente della Repubblica, ma neanche contrapporgliene un altro, di uscire dall'Aula così non partecipando al voto e abbassando il quorum necessario. Sin'ora, ad ogni modo, l'affluenza alle elezioni per il presidente della Repubblica è stata pari al 98 % circa. Certo non si può, però, prevedere come si sarebbero comportate e come eventualmente si comporteranno le forze politiche con questo sistema.

4.2. I nuovi rapporti Stato-Regioni.

Altro fulcro della Riforma è la revisione dei rapporti tra **Stato e Regioni ordinarie**.

Preliminarmente va segnalata la **totale abolizione delle province**.

Rimangono in piedi le cd. città metropolitane per le città di Roma, Milano, Napoli, Torino, Palermo, Bari, Catania, Firenze, Bologna, Genova, Venezia, Messina, Reggio Calabria e Cagliari.

Per quanto riguarda le Regioni, rispetto all'attuale assetto, originato dalla Riforma del 2001, viene ampiamente ridimensionato il profilo federalista, mediante la **abolizione delle materie a competenza concorrente**. Queste (tra cui l'ambiente, la gestione di porti e aeroporti, trasporti e navigazione, produzione e distribuzione dell'energia, politiche per l'occupazione, sicurezza sul lavoro, ordinamento delle professioni) tornano in buona parte allo **Stato**.

È poi inserita una **clausola di unità nazionale**. Su proposta del Governo, la legge ordinaria statale può intervenire in materie di competenza regionale quando ciò appaia **opportuno per la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica e dell'interesse nazionale**.

Inoltre la Costituzione prevede, già oggi (art. 116), che possano essere attribuite alle Regioni *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (...) nel rispetto dei principi di cui l'articolo 119"* (cioè i conti e il bilancio in ordine).

La riforma interviene specificando tale meccanismo meritorio. Si rafforza di fatto il principio dell'autonomia e si stabilisce che le Regioni virtuose possono ottenere ulteriori competenze attraverso la legge approvata *"da entrambe le Camere"*, *"purchè la Regione sia in condizione di*

equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio”.

4.3. **Il nuovo referendum abrogativo.**

Il referendum abrogativo non cambia granché. Rimane fermo l'obbligo di raccogliere almeno 500mila firme per proporre un quesito. In tal caso viene confermato il quorum del 50% più uno degli aventi diritto al voto.

In più, nell'ipotesi in cui il numero di firme raccolte sia di almeno 800mila è previsto che il quorum sia più basso. Non più il 50% più uno degli aventi diritto, bensì il 50% più uno dei partecipanti alle **ultime elezioni politiche**.

In tutto sinora i referendum (o referenda, fate voi) non passati per mancanza di quorum sono stati otto.

4.4. **L'introduzione del referendum “consultivo o di indirizzo”.**

E' un punto abbastanza oscuro. L'art. 71 del nuovo testo prevede che *“al fine di **favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche**, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione”.*

Solamente il tempo, nell'eventualità di approvazione della riforma, potrà dire in che modo tale istituto verrà applicato.

4.5. **L'iniziativa di legge popolare.**

Come visto anche il popolo detiene la potestà di iniziativa legislativa.

Ad oggi è sufficiente raccogliere 50mila firme a sostegno di una proposta ma le Camere non hanno alcun obbligo di esame. Finora le leggi approvate in seguito a iniziativa popolare sono state tre.

La riforma prevede un sostanziale innalzamento delle firme necessarie (150mila, il triplo) ma l'obbligo da parte della Camera (o delle Camere se legge bicamerale) di esame del testo.

4.6. **Una prospettiva di comparazione: come funzionano gli altri Paesi.**

In estrema sintesi vediamo come è organizzato l'assetto istituzionale di altri Paesi europei.

- **Germania.**

Il Parlamento (**Bundestag** in lingua tedesca) è composto da 631 deputati, eletti con un sistema misto (maggioritario e proporzionale) per quattro anni.

È il luogo in cui viene eletto il cancelliere e che detiene il potere legislativo.

Oltre al Bundestag vi è anche un'altra Camera, il **Bundesrat** (consiglio federale). Questa esercita un ruolo chiave nella ripartizione della sovranità tra lo stato centrale e gli stati membri (*Länder*, come le nostre Regioni, anche se con più poteri) poiché è attraverso quest'organo che i Länder (dotati di vastissima autonomia) possono tutelare i propri interessi e contribuire al processo legislativo e all'amministrazione a livello federale mediante le proprie esperienze politiche ed amministrative.

Non può essere propriamente considerato il secondo ramo del parlamento accanto al Bundestag. I membri del Bundesrat non sono eletti a suffragio universale ma sono esponenti dei **governi** (non dei consigli) dei vari Länder.

- **Spagna.**

La Spagna è una monarchia ereditaria parlamentare, dove il re ha un ruolo di rappresentanza, ma anche di garante dell'unità e della democrazia.

Il potere esecutivo è nelle mani del Consiglio dei ministri (Consejo de Ministros), retto da un Primo Ministro, cui il **parlamento dà e toglie la fiducia**.

Il potere legislativo è attribuito a un parlamento bicamerale (Cortes Generales) con mandato di quattro anni.

Questo si compone di due Camere: il Congresso dei Deputati (Congreso de los Diputados), composto da 350 deputati, eletti con un sistema proporzionale; e il Senato del Regno di Spagna (Senado), una camera di 259 senatori, di cui **208 eletti direttamente e 51 indirettamente dai consigli regionali**.

- **Francia.**

È una repubblica parlamentare **semipresidenziale**.

È il Paese in cui il Presidente della Repubblica detiene alcuni dei poteri che altrove (come in Italia) sono in mano al Presidente del Consiglio. È la ragione per cui è **eletto dal popolo**.

Il Primo Ministro, invece, ha ruoli quasi secondari pur essendo formalmente a capo dell'esecutivo. Nella prassi è accaduto che il Presidente abbia **costretto alle dimissioni il Primo Ministro, sciolto le Camere quando queste erano di opposto orientamento politico o ritenesse comunque opportuno andare a nuove elezioni** (come nel 1962, nel 1968, nel 1981, nel 1988 e nel 1997).

Il Parlamento è composto di due Camere.

La Camera principale è l'**Assemblea nazionale**, che condivide con il Senato, seppur in posizione di supremazia, il potere legislativo.

I senatori sono 348 e **non sono eletti a suffragio universale** ma a **suffragio indiretto**: possono votare circa 150.000 grandi elettori, per la maggior parte costituiti da amministratori locali (sindaci, consiglieri municipali, consiglieri dipartimentali e consiglieri regionali), oltre ai deputati dell'Assemblea Nazionale.

Perché una legge sia promulgata, essa deve essere **approvata da entrambe le camere**.

Se le due camere non riescono ad approvare un testo che abbia identici contenuti, per risolvere il conflitto il Primo ministro o i presidenti delle due camere possono convocare una commission mixte paritaire (commissione mista paritaria) formata da sette deputati e da sette senatori, la cui appartenenza ai gruppi politici sia proporzionale alla composizione delle due assemblee.

Il testo così concordato è poi trasmesso alle due camere, ove viene sottoposto a eventuali emendamenti parlamentari o governativi e quindi approvato definitivamente.

Se la commissione mista non riesce ad accordarsi, il Primo ministro può domandare **all'Assemblea Nazionale di esaminare il testo nella formulazione in cui si trovava allorquando esso le era stato trasmesso prima del passaggio davanti alla commissione mista. Tale articolato potrà essere sottoposto a eventuali emendamenti presentati dal governo o dai deputati, e quindi sarà approvato in via definitiva dall'Assemblea Nazionale, cui spetta l'ultima parola.**

- **Regno Unito.**

Il Regno Unito è una monarchia parlamentare. Il parlamento è diviso in due Camere (Houses): la Camera dei Lord (House of Lords), non elettiva e di fatto senza alcun potere, e la **Camera dei Comuni** (House of Commons), a cui spetta il **potere legislativo**. In entrambi i rami del parlamento vi sono rappresentanti dell'Inghilterra, della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del nord.

Il re ha il diritto di scegliere qualsiasi cittadino britannico come suo Primo Ministro. Tuttavia, secondo l'attuale "costituzione non scritta", il Primo Ministro è il leader del partito di maggioranza nella Camera dei Comuni.

Il Primo Ministro è legato alla Camera dei Comuni da un rapporto di fiducia.

Ps. Il problema (?) della legge elettorale.

Se ne parla molto. Si tratta del presunto "combinato disposto" tra riforma costituzionale e italicum.

La legge elettorale, però, è una legge ordinaria, come tale soggetta a un rischio di modifica ben più alto rispetto alla Costituzione (come ampiamente spiegato).

Nel momento in cui viene redatto questo articolo, peraltro, sembrano aperti spiragli di modifica. Qualsiasi approfondimento è, perciò, rimandato.