

LE RIFORME DEL CAMBIAMENTO

Scheda di lettura

Un metodo nuovo

Il metodo con cui si sta lavorando alle riforme costituzionali è improntato al rispetto rigoroso e non solo formale dell'art. 138 Cost., abbandonando le velleità di grandi riforme che hanno caratterizzato le legislature precedenti.

Il rispetto dell'art. 138 Cost. impone di valorizzarne lo spirito di tutti i suoi aspetti. Infatti, la previsione di un eventuale referendum popolare, quando la riforma proposta non sia approvata con la maggioranza dei due terzi di entrambe le Camere in seconda deliberazione, implica che le riforme siano proposte in una forma che consenta ai cittadini una effettiva decisione, con un sì o con un no. La conseguenza di tale impostazione è che le riforme proposte sono di carattere puntuale e separate in diversi progetti di legge.

COSA PREVEDE L'ART. 138 DELLA COSTITUZIONE?

Come è noto, l'art. 138 prevede che la Costituzione possa essere modificata solo con una legge approvata due volte dal Parlamento nello stesso testo (le due delibere di approvazione devono avvenire a distanza di almeno tre mesi). Se la legge è approvata con una maggioranza dei 2/3 dei componenti entra direttamente in vigore. Invece, se la legge di modifica costituzionale è approvata a maggioranza assoluta, un referendum confermativo può essere richiesto da 1/5 dei parlamentari o da 500.000 elettori o da 5 Consigli Regionali.

Il filo conduttore delle proposte

La visione che anima le riforme si basa sull'idea che il problema di fondo del nostro assetto istituzionale sia legato alla capacità di costruire il consenso rispetto alle scelte pubbliche. Non crisi di governabilità per eccesso di rappresentanza, ma crisi di rappresentanza per incapacità di costruire il consenso necessario per assumere le decisioni politiche.

La scelta di fondo a cui si ispirano le riforme è quella di intervenire con parsimonia sull'assetto istituzionale, sia potenziando l'apporto diretto dei cittadini alle scelte politiche fondamentali, sia valorizzando la capacità del Parlamento di rappresentare le istanze dei cittadini e di costituire un solido ponte tra la società e le istituzioni. L'ottica, pertanto, non è quella di una contrapposizione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma quella di un reciproco completamento.

Le riforme costituzionali proposte intervengono su due versanti: 1) il sistema delle istituzioni rappresentative da rivitalizzare; 2) il sistema degli istituti di democrazia diretta da rafforzare. Così si propone: la riduzione del numero dei parlamentari; la sottrazione al CNEL della sua base costituzionale; l'eliminazione del quorum strutturale con riferimento al referendum abrogativo; l'introduzione di una forma rafforzata di iniziativa legislativa popolare con il referendum propositivo. In particolare, sono già stati depositati i testi relativi alla riduzione del numero dei parlamentari e al referendum propositivo.

La riduzione del numero dei parlamentari

La proposta di legge costituzionale prevede una drastica riduzione del numero dei parlamentari modificando gli articoli 56 e 57 della Costituzione. L'obiettivo è duplice: da un lato favorire un miglioramento del processo decisionale delle Camere per renderle più capaci di rispondere alle esigenze dei cittadini e, dall'altro ridurre il costo della politica (con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro in una Legislatura).

Il numero dei deputati è ridotto dagli attuali 630 a 400 e gli attuali 315 senatori sono ridotti a 200; pertanto si passa da un numero complessivo di 945 parlamentari a 600, comprensivi dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero. La proposta di legge opera una riduzione del 36,5% dei parlamentari. Tale riduzione percentuale è applicata per ogni riferimento relativo al numero dei parlamentari presente in Costituzione: è ridotto, infatti, del 36,5% anche il numero dei parlamentari eletti nella circoscrizione Estero che passano alla Camera da 12 a 8 deputati e al Senato da 6 a 4 senatori; la stessa percentuale di riduzione è stata applicata anche per la determinazione del numero minimo dei senatori per Regione che da sette passano a cinque e del numero dei senatori del Molise che passa da due a uno.

La riduzione del numero dei deputati da 630 a 400 e dei senatori da 315 a 200 consentirà all'Italia di allinearsi al resto d'Europa. L'Italia, infatti, è il paese con il numero più alto di parlamentari direttamente eletti dal popolo (945); seguono la Germania (circa 700), la Gran Bretagna (650) e la Francia (poco meno di 600).

Le modifiche costituzionali apportate agli articoli 56 e 57 della Costituzione richiedono un modestissimo adeguamento della legislazione elettorale alla riduzione del numero dei parlamentari. Al fine di evitare l'eventualità di vuoti normativi in tale materia, con apposita proposta di legge ordinaria si introducono i correttivi minimi necessari a rendere applicabile l'attuale legge elettorale con il nuovo numero dei parlamentari: in particolare, si sostituiscono i riferimenti numerici contenuti nei Testi unici in materia di elezione delle Camere con l'indicazione del rapporto percentuale tra i seggi uninominali e plurinominali ed il numero dei deputati e dei senatori, senza alcuna alterazione del sistema elettorale vigente (non essendo questa la sede per un intervento sistematico di riforma della legislazione elettorale).

La riduzione del numero dei parlamentari entrerà in vigore dall'inizio della prossima Legislatura.

Il referendum propositivo

La proposta di legge costituzionale introduce un'iniziativa legislativa popolare rafforzata dal fatto che può seguirne una consultazione popolare e risponde al duplice obiettivo di promuovere e rafforzare la democrazia diretta e, nel medesimo tempo, di valorizzare il ruolo del Parlamento nella sua capacità di ascolto, di interlocuzione, di elaborazione di proposte in grado di rispondere sempre più efficacemente alle domande che vengono dall'iniziativa popolare.

La proposta di legge costituzionale interviene sull'articolo 71 della Costituzione.

COSA PREVEDE ATTUALMENTE L'ART. 71 DELLA COSTITUZIONE?

L'articolo 71 della Costituzione prevede che "l'iniziativa delle leggi" appartiene "al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale".

Il secondo comma dell'articolo 71 stabilisce che "il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli". Questo secondo comma, tuttavia, ha trovato scarsa applicazione, soprattutto per quanto concerne il momento finale, quello della approvazione. Molti dei progetti popolari non sono stati nemmeno esaminati dalle Camere e solo in minima parte le proposte sono state trasformate in legge, peraltro grazie al fatto che sono state abbinate a proposte di legge di iniziativa parlamentare.

Dopo il secondo comma dell'attuale art. 71 Cost. sono aggiunti alcuni nuovi commi: in particolare, si prevede che l'iniziativa legislativa popolare, qualora supportata da almeno cinquecentomila elettori, debba necessariamente essere esaminata dalle Camere e approvata entro diciotto mesi. Qualora la proposta non venga approvata dalle Camere entro quel termine, su di essa viene indetto un referendum se i promotori non rinunciano alla consultazione popolare e quando la Corte costituzionale lo giudica ammissibile.

Si riconosce, quindi, al Comitato promotore il potere di rinunciare alla consultazione popolare, così che il referendum non si tenga nel caso si trovi un accordo su un diverso testo. Diversamente, ossia quando le Camere approvano una proposta che non induce il Comitato promotore a rinunciare al referendum, si sottopongono a consultazione entrambi i testi, quello di approvazione parlamentare e quello di iniziativa popolare (consentendo all'elettore di votare a favore o contro ciascuna delle due proposte e riconoscendogli la facoltà di indicare la proposta preferita nel caso si esprima a favore di entrambe). In questo modo, si lascia spazio al Parlamento per elaborare una soluzione, che potrebbe rivelarsi più meditata ed equilibrata di quella proposta dai promotori, senza che questi ultimi siano posti in una posizione di forza per il solo fatto di aver raccolto il numero di sottoscrizioni prescritto.

Grosso modo, si tratta del sistema adottato nella Confederazione elvetica, sulla base del quale nel 90% dei casi gli elettori preferiscono la soluzione parlamentare a quella di iniziativa dei promotori, in genere giudicata eccessivamente radicale. Con questi accorgimenti, in effetti, il Parlamento non sarebbe affatto escluso dalla nuova procedura di democrazia diretta ad anzi potrebbe uscirne rafforzato nella sua legittimazione ed autorevolezza.

COME FUNZIONA IL REFERENDUM PROPOSITIVO?

- I cittadini elaborano una proposta di legge ordinaria
- Quando hanno raccolto 100.000 firme la Corte costituzionale verifica che il referendum non violi
 - i principi e i diritti fondamentali protetti dalla costituzione
 - gli obblighi internazionale ed europei
- Se il referendum è ammissibile e si raccolgono 500.000 firme, il Parlamento ha 18 mesi di tempo per esaminarlo:
 - Se il Parlamento non approva un testo che soddisfi le esigenze dei cittadini, si tiene il referendum;
 - Se il Parlamento approva un testo che non soddisfa le esigenze dei cittadini, il referendum si tiene su entrambi i testi.

La modifica proposta all'articolo 71 delinea poi con chiarezza i limiti posti al ricorso al referendum propositivo, prevedendo infatti, espressamente, che essa non è ammissibile se la proposta non rispetta i diritti e i principi fondamentali garantiti dalla Costituzione, i vincoli europei e internazionali, se non ha contenuto omogeneo e se non provvede ai mezzi per far fronte a nuovi o maggiori oneri. Esso deve considerarsi escluso anche laddove la Costituzione preveda procedure legislative speciali o a iniziativa vincolata.

Il referendum è inoltre escluso per le proposte di revisione costituzionale essendo limitato alla "legge ordinaria". Quanto alle leggi di autorizzazione alla ratifica dei Trattati, è evidente che il nuovo strumento sarebbe inutilizzabile sia per i Trattati già ratificati (perché la loro abrogazione resterebbe vietata dall'art. 75 Cost., che permarrà immutato sul punto) sia ovviamente per i Trattati non ancora conclusi (resta la sola ipotesi di Trattati già conclusi ma non ancora ratificati).

Particolarmente utile sul piano della responsabilizzazione dei cittadini è la scelta di considerare ammissibile il referendum propositivo per le proposte che comportino spese, a condizione che provvedano alle relative coperture finanziarie.

QUANDO NON È AMMESSO IL REFERENDUM?

L'Istituto è escluso:

- per le proposte di revisione costituzionale;
- quando contrasta con i principi e i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione nonché con i vincoli internazionali ed europei;
- quando la proposta non ha contenuto omogeneo;
- quando la proposta non indica i mezzi per far fronte a eventuali nuovi o maggiori oneri;
- per le procedure legislative speciali o ad iniziativa vincolata quali ad esempio:
 - la legge di bilancio;
 - le leggi che regolano i rapporti con le confessioni religiose diverse da quella cattolica;
 - le leggi di amnistia e indulto;
 - le leggi di attuazione dell'autonomia differenziata.

Sull'ammissibilità del referendum viene previsto che decida la Corte costituzionale su istanza dei promotori anche prima della presentazione della proposta popolare alle Camere. In particolare, si consente di anticipare il controllo sull'ammissibilità del referendum al momento in cui i promotori abbiano raccolto almeno centomila firme, consentendone lo svolgimento in parallelo con la prosecuzione della raccolta delle firme.