

# Referendum costituzionale: considerazioni per il voto

## Si può parlare di uno spirito della Costituzione?

### La discussione rivelatrice sul bicameralismo in seno alla Costituente

---

**Sottocommissione 2:** Organizzazione costituzionale dello Stato (presidenza: U. Terracini)

<b>Posizioni dei principali partiti sul bicameralismo</b> (16 partiti in totale)	
PCI, PSIUP, Partito d'Azione	unicameralismo
DC	camera alta delle categorie e professioni
PRI (repubblicani)	camera alta dei territori
UND/PLI (liberali)	camera alta con rappresentanza degli interessi economici ed istituzionali

**PUNTO D'INCONTRO IN TERRA DI NESSUNO – puro compromesso:**

sistema bicamerale con poteri paritari e ad elezione diretta

**L.Einaudi:** „Il senso del regime parlamentare è quello che vi siano dei conflitti, e che si arrivi ad una soluzione non attraverso un sistema codificato precedentemente, ma attraverso compromessi; e **compromessi possono fare soltanto dei corpi che siano perfettamente uguali.**“ (seduta 28.01.1947 – grassetto aggiunto)

**RAZIONALE:** - Garanzia di maggiore ponderazione delle deliberazioni parlamentari  
- Maggiore efficacia nella risoluzione di conflitti tra Parlamento e Governo

**QUESITO:** - Vale questo razionale ancora oggi? Cambiare significa ledere lo spirito della Costituzione?

## Quale spirito della Costituzione, quindi?

---

**M. Ainis:** *“Le nuove istituzioni vennero progettate da una élite, da un gruppo composito e compatto d’intellettuali e di politici quale forse mai l’Italia aveva avuto nel passato. Una élite forgiata dalla guerra.”* (Vita e morte di una costituzione, Laterza, Bari, 2006)

Le **scelte costituzionali** furono peraltro **l’espressione di compromessi tra posizioni sovente molto distanti** (Paladin: “dal casuale formarsi di questa o quella estemporanea maggioranza”, 1984) e dettati dalla **necessità di trovare un accordo nella fase delicata di transizione a un sistema democratico.**

**L’elemento di unione** del “gruppo composito e compatto di intellettuali e politici” era il **fine della instaurazione della democrazia**, malgrado tutte le differenze nella sua accezione data dai partecipanti. All’interno di tale spazio le possibili soluzioni riguardo ai vari temi, quale il bicameralismo, rientravano in un ventaglio molto ampio. **Tutte**, probabilmente con l’eccezione del presidenzialismo, **quindi erano e sono collocabili tuttora in uno spirito della Costituzione.**

Non per caso l’Art. 139 della Costituzione pone **solo la forma repubblicana quale elemento non assoggettabile a revisione costituzionale.** In Germania l’ambito non rivedibile è molto più ampio, rappresentato dai primi 20 articoli del Grundgesetz (Art. 79).

## Come definire il carattere della Costituzione?

---

Quindi: carattere di *accordo consociativo* (così M. Ainis, d.to), raggiunto tra controparti molto differenti tra di loro per ideologia e fini politici.

Giudizi severi sulla Costituzione da parte di componenti stessi dell'Assemblea:

P. Calamandrei: „libertino di mezza età“

G. Salvemini: „pateracchio“

B. Croce: „compromesso di basso profilo, un reciproco concedere e ottenere“

(da: R. Ermidio, *Le seconde camere nel diritto comparato*, 2016)

---

### **IL GIUDIZIO GENERALE DEL NO SULLA RIFORMA** (dal sito del Comitato del no, „Le ragioni del no“):

- Questa è una riforma che non riduce i costi, non migliora la qualità dell'iter legislativo, ma **scippa la sovranità dalle mani del popolo!**
  - Diciamo NO allo **scempio della Costituzione** attuato attraverso una riforma che **sottrae poteri ai cittadini e mortifica il Parlamento!**
  - Diciamo NO alla **legge oltraggio** che, **calpestando la volontà del corpo elettorale, instaura un regime politico fondato sul governo del partito unico!**
- 

**VEDIAMO SE SIA VERO E IN CHE TERMINI**

## Un passato travagliato: le bicamerali e altri tentativi di riforma costituzionale

---

Richieste di riforma della Costituzione crescenti a partire dall'inizio degli anni '60 (Segni).

Accelerazione al tempo di Craxi alla fine anni '70 (Gruppo di Milano, decalogo Spadolini) con l'obiettivo di un rafforzamento e una maggiore stabilità dell'esecutivo.

**1983-1985 Bicamerale Bozzi** (approvazione in Commissione, cofirmatario relazione conclusiva Rodotà)

- Riduzione numero parlamentari e limitazione numero senatori a vita
- Leggi costituzionali ed elettorali, di organizzazione istituzioni costituzionali, di bilancio e tributarie e altre: approvazione a Camere congiunte
- Altre leggi: funzione esercitata dalla sola Camera con possibilità di esame da parte del Senato

**1993-1994 Bicamerale De Mita - Iotti** (iter interrotto per scioglimento della legislatura)

- Elezione Presidente del Consiglio da parte delle due Camere; candidatura: 1/3 Assemblea
- Sfiducia costruttiva del governo in carica
- Revisione competenze: esclusive dello Stato, concorrenti (nell'ambito di leggi organiche statali), residue alle regioni (esclusive: agricoltura, commercio, artigianato, turismo, formazione prof., assetto urbanistico e del territorio); potestà amministrativa autonoma delle regioni

**1997 Bicamerale D'Alema** (iter allorché viene meno l'appoggio di Berlusconi al "patto della crociata")

- Semipresidenzialismo: elezione popolare del Capo dello Stato con poteri di: scioglimento anticipato della Camera, nomina e revoca dei ministri su proposta del primo ministro, nomina del primo ministro con fiducia presunta della Camera a meno di revoca a maggioranza assoluta.
- Bicameralismo differenziato e revisione competenze (alle regioni potestà in caso di non esclusività dello Stato)  
(- Riforma elettorale Camera: 60% uninominale a doppio turno, 25% proporzionale a liste bloccate, 15% premio di maggioranza)

**FINE DELLE ESPERIENZE BICAMERALI**

## Un passato travagliato: le bicamerali e altri tentativi di riforma costituzionale (2)

---

### **1999-2001 Revisione costituzionale** (maggioranza 4 voti; refer.: 64,2% si, partecipazione 34,1%)

- Revisione del Titolo V e ripartizione delle competenze Stato-regioni: competenze esclusive statali, concorrenti, potestà legislativa regionale sul residuo
- Introduzione federalismo fiscale – organismi territoriali „dotati di autonomia finanziaria di entrate e di spesa“
- Introduzione art.127: ricorso alla Corte Costituzionale in caso di uso eccessivo della competenza da parte delle Regioni, ovvero lesione di competenza da parte dello Stato

### **2005 Costituzione di Lorenzago** (approvato da maggior. assoluta; refer.: 61,3% no, partecip. 52%)

- Abbandono del bicameralismo perfetto; Senato „federale“ con elezione diretta su base regionale e in concomitanza con elezioni regionali; introduzione della competenza esclusiva delle Regioni
- Primo ministro determina politica generale del Governo, nomina e revoca i ministri, con potere di richiesta al Presidente d. Repubblica dello scioglimento della Camera dei deputati; sfiducia costruttiva

### **2007 Bozza Violante** (dopo sviluppi incerti dimissione dei relatori)

- Bicameralismo differenziato; Senato „federale“; potestà legislativa alla Camera tranne casi di legislazione collettiva (es. rev. costit.), legislazione concorrente di competenza Senato, altre
- Camera dei deputati titolare del rapporto di fiducia
- Elezione del Senato da parte dei Consigli regionali e altri enti locali; rappresentanza ponderata in ragione della popolazione delle singole regioni

### **2013 Commissione Quagliariello** (Relazione finale, con posizioni diverse rappresentate)

- Tra gli obiettivi: superamento del bicameralismo perfetto

### **2015 Legge Renzi - Boschi**

## **I punti nodali della riforma costituzionale „Renzi-Boschi“ - G.U. 15.04.2016**

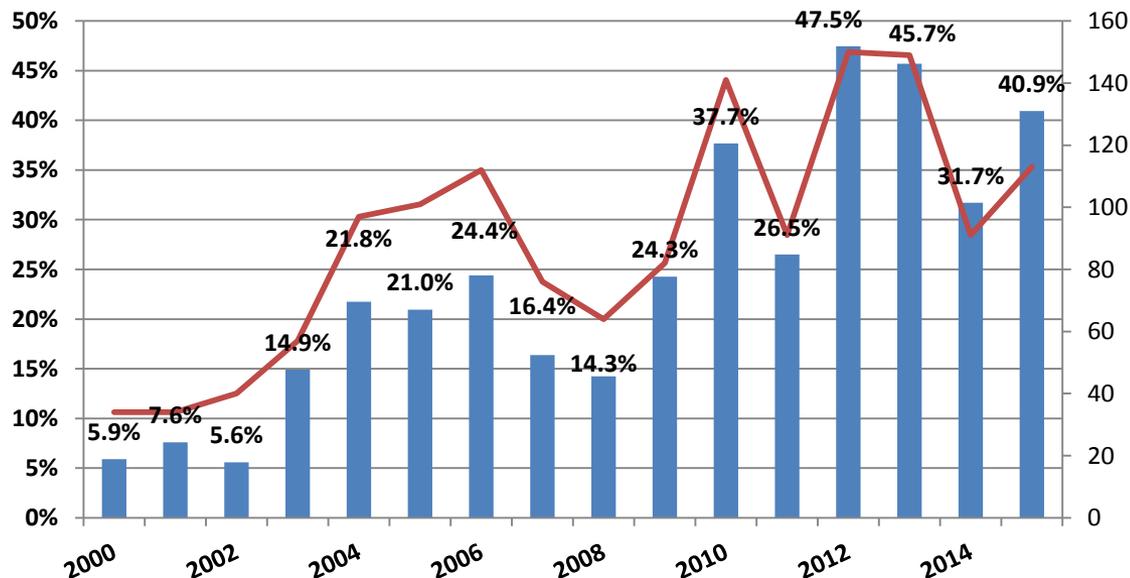
---

- **Ridefinizione delle competenze legislative Stato – Regioni, tra cui ripartizione tra loro della legislazione concorrente e clausola di supremazia**
- **Superamento del bicameralismo perfetto: il bicameralismo differenziato**
- **Giudizio preventivo di legittimità costituzionale, attribuzione alla sola Camera dei deputati del rapporto di fiducia**
- **Introduzione del procedimento legislativo del „voto a data certa“, limitazioni alla decretazione d’urgenza**
- **Modifiche al quorum del referendum abrogativo e di iniziativa legislativa popolare**
- **Abolizione delle province**
- **Abolizione del CNEL**

## Contenzioso crescente tra Stato e Regioni raccomanda una ripartizione della legislazione concorrente

- Forte e crescente incidenza dei ricorsi relativi a conflitti di competenza tra Stato e Regioni, con andamento sostanzialmente crescente (§ 127, invariato)
- Altri attribuiscono il forte contenzioso al comportamento dello Stato (R. Blin) o alla cattiva redazione del Titolo V (U. De Siervo, P. Caretti)

### Decisioni in via principale\*: % del totale, numero



Fonte: Corte Costituzionale

\* Procedimento diretto a tutela delle proprie competenze legislative da parte delle Regioni nei confronti dello Stato e viceversa.

### Paragone con paese con „legislazione concorrente“:

#### Germania

Statistica liti Bund-Länder

N. sentenze Bundesverf.Gericht

2016	306	situazione al 17.10
2015	316	
2014	226	
2013	208	
2012	285	
2011	212	(fonte : BVG)

**Intensa litigiosità**

**con tendenza crescente !**

# Ridefinizione delle competenze legislative Art. 117 (1)

## LEGISLAZIONE ESCLUSIVA DELLO STATO\* (quadro semplificato)

Esistente	a. Politica estera e rapporti internazionali				<b>* Delegabilità delle competenze esclusive dello Stato alle Regioni su decisione del Governo (comma 6)</b>
	b. Immigrazione				
	c. Rapporti con confessioni religiose				
	d. Difesa e Forze armate				
	e. Moneta, mercati finanziari, sistema valutario e trib. dello Stato, <b>nuovo</b> : coordin. finanza pubbl.				
	f. Organi dello Stato, leggi elettorali, referenda				
	g. Organizzazione amministrativa dello Stato, <b>nuovo</b> : norme procedimento amministrativo e disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche				
	h. Ordine pubblico e sicurezza tranne polizia locale				
	i. Cittadinanza, stato civile, anagrafi				
	l. Giurisdizione e norme processuali				
	m. Livelli essenziali prestazioni diritti civili e sociali				
	<b>nuovo</b> : disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, politiche sociali				
	n. <b>Disposizioni</b> generali <b>e comuni istruzione</b> (precedente: "Norme generali sull'istruzione")				
	<b>nuovo</b> : ordinamento scolastico, istruzione universitaria, programmazione ricerca				
	o. Previdenza sociale - <b>nuovo</b> : tutela e sicurezza lavoro, politiche attive lavoro				
	p. Legislazione elettorale, organi di governo <b>nuovo</b> : forme associative dei comuni				
	q. Dogane, protezione confini nazionali <b>nuovo</b> : commercio con l'estero				
	r. Pesi, misure, tempo, coordinamento statistico <b>nuovo</b> : dei processi e infrastrutture				
	s. Tutela e <b>valorizzazione</b> beni culturali <b>e paesaggistici</b> , ambiente ed ecosistema, beni culturali				
	<b>nuovo</b> : ordinamento sportivo, disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e turismo				
<b>Nuovo</b>	<b>t. Ordinamento professioni e comunicazione</b>				
	<b>u. Disposizioni generali e comuni sul governo territorio, sistema nazionale protezione civile</b>				
	<b>v. Produzione, trasporto e distribuzione nazionali energia</b>				
	<b>z. Infrastrutture strategiche e grandi reti trasporto e navigazione, porti ed aeroporti civili di interesse nazionale e internazionale</b>				

## Ridefinizione delle competenze legislative Art. 117 – testo (2)

---

### COMPETENZE DELLE REGIONI

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia (*comma 3*):

- di rappresentanza delle **minoranze linguistiche**,
- di **pianificazione del territorio regionale** e mobilità al suo interno,
- di **dotazione infrastrutturale**,
- di **programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali**,
- di promozione dello **sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese** e della formazione professionale;

salva

- **l'autonomia delle istituzioni scolastiche**, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario;
  - in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle **attività culturali**,
  - della **promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici**,
  - di valorizzazione e organizzazione **regionale del turismo**,
  - di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito **regionale**, delle **relazioni finanziarie tra gli enti territoriali** della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica,
- **nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.**

## Ridefinizione delle competenze legislative § 117: Obiezioni (3)

---

### Comitato del no (A. Pace, “Le ragioni del no”)

- Inversione della tendenza verso un nuovo accentramento delle funzioni, toccando materie spettanti alle Regioni in un assetto autonomistico
- Mancanza di chiarezza riguardo alla normativa di attuazione là dove allo Stato spetta competenza esclusiva per le „ disposizioni generali e comuni“.

### Osservazioni:

- Necessità di superare l’antinomia della legislazione concorrente
- In tale ambito necessità di assicurare la preminenza dello Stato centrale là dove deve essere assicurata.
- Per l’attribuzione alle Regioni delle materie/funzioni non riservate espressamente allo Stato, esse cadono nella competenza delle prime i.a.:
  - normativa di attuazione nel caso di attribuzione allo Stato delle „ disposizioni generali e comuni“.
  - lavori pubblici, industria, agricoltura, artigianato, attività mineraria

## Ridefinizione delle competenze legislative § 117 (4)

---

### **CLAUSOLA DI SUPREMAZIA** (comma 4):

- „ **Su proposta del Governo**, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva **quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica**, ovvero **la tutela dell'interesse nazionale.**“

### **Comitato del no** (A. Pace, Le ragioni del no):

Caratteristica di clausola-vampiro „con il **potenziale di svuotare l'intero riparto costituzionale**“ (A. D'Atena, 2015) – cancellando il precedente „modello solidale di leale collaborazione...nel quale le competenze trasversali e la chiamata in garanzia rispondevano all'esigenza di rendere visibile che non era possibile dividere ambiti materiali e interessi di vita che sono inscindibilmente connessi.“ (G. Scaccia)

Regioni degradate „a un livello prevalentemente amministrativo“ (E. Cheli, G. Scaccia)

### **Osservazioni:**

- Occorre assicurare la preminenza dello Stato quando esigenze legittime lo impongono
- Analogia stretta con § 120: Governo può sostituirsi a organi territoriali, sentito il parere del Senato, in casi definiti tra cui la „tutela dell'unità giuridica o economica...“
- Interventi del Governo sulla base di legislazione soggetta a intervento del Parlamento
- Così anche in altri paesi. Germania, § 72.1: legittima interventi del Governo, senza obblighi di specifica delle ragioni, in materia di „konkurrierende Gesetzgebung“.

## Passaggio dal bicameralismo paritario a quello differenziato (1)

### Funzioni del nuovo Senato vs. Camera dei deputati

---

- **Camera dei deputati:** „membri rappresentano la Nazione“ (§ 55.3)  
**Senato della Repubblica:** „rappresenta le istituzioni territoriali“ (§ 55.5)

pertanto (§ 55.4): la sola Camera dei deputati „è **titolare del rapporto di fiducia** con il Governo ed esercita la **funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa** e quella di **controllo dell'operato del Governo**“

- **Funzioni del Senato** (§ 55.5)
  - Raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica
  - Concorso all'esercizio della funzione legislativa
  - Partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche EU
  - Valutazione delle politiche pubbliche e delle attività delle pubbliche amministrazioni
  - Verifica dell'impatto delle politiche EU sui territori
  - Concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge
  - Concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato

Inoltre (§ 83.1): partecipa in seduta comune con la Camera dei deputati **all'elezione del Presidente della Repubblica.**

# Passaggio dal bicameralismo paritario a quello differenziato (2)

## Nuova funzione legislativa e nuova composizione del Senato

---

- **Distinto esercizio della funzione legislativa** (nuovo § 70)
    1. **Esercizio „collettivo“ delle due Camere** (quadro semplificato):
      - **Costituzione e leggi costituzionali**
      - leggi di attuazione disposizioni costituzionali riferentesi alla **tutela minoranze linguistiche, referendum popolari, forme di consultazione § 71** (i.a. iniziativa legislativa Senato, popolare)
      - Ordinamento, **legislazione elettorale, organi di governo**, funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, forme associative dei Comuni
      - norme generali, forme e termini di partecipazione alla **formazione e attuazione normativa e politiche EU**
      - **Ineleggibilità e incompatibilità Senato**, composizione Senato, ratifica trattati di appartenenza EU, alcune materie relative all'autonomia Regioni a statuto speciale
      - altro
    2. **Esercizio „monocamerale“ („altre leggi“)**: approvate dalla Camera dei deputati con possibilità di intervento Senato
- 
- **Composizione del Senato** (nuovo § 57) = 100 dagli attuali 315 (elettivi) + 5 (a vita) = 320
    - 95 senatori** rappresentativi delle istituzioni territoriali – no mandato imperativo (§ 67); **modalità finali con nuova legge; prima elezione:** secondo § 39, Disp. transitorie
    - 5 senatori** nominati dal Presidente della Repubblica (7 anni di mandato) a sostituzione esistenti
      - Ripartizione tra le regioni in base alla popolazione, minimo due; Prov. autonome TN+BZ: 2
      - Elezione da parte dei Consigli regionali e Prov. autonome fra i propri componenti + un sindaco per regione
      - Applicazione del proporzionale (sulla base dei quozienti interi e i più alti resti)
      - Durata del mandato: coincidente con la durata dell'organo elettore (rinnovo parziale e continuo)

# Passaggio dal bicameralismo paritario a quello differenziato (3)

## Otto procedimenti legislativi (A. Pace), riconducibili però a due fondamentali

- Slide 13
1. Procedimento „collettivo“ = bicamerale paritario („come prima“) - § 70.1
  2. Procedimento „monocamerale“ con intervento del Senato a sua discrezione - § 70.2+3 (10 gg reazione Senato)

3. Procedimento per intervento di supremazia - § 117.4 (come 2 ma 10 gg reazione Senato)
4. Proc. monocamerale leggi di bilancio e consuntivo con esame obbligatorio Senato – § 81
5. Procedimento con decisione „a data certa“ - § 72.7 (pronuncia Camera deputati entro 70 gg)
6. Procedimento di conversione di decreto-legge - § 77 (30 gg da presentaz. alla Camera dei deputati per esame Senato)
7. Procedimento leggi elettorali con possibile controllo preventivo Corte Cost. - § 73.2
8. Procedimento di esame di legge su proposta del Senato - § 71

### PROCEDIMENTO 2: „monocamerale“ (altre leggi)

Approvazione  
Camera dep.

Trasmissione al  
Senato

Richiesta esame  
(min.1/3 senatori)

Proposta di  
modifica Sen.

Pronuncia  
definitiva C.d.\*

Promulgazione

immediatamente → max. 10 gg → max. 30 gg

\*A maggior. ass. componenti se testo difforme  
nei casi di potestà legislativa Regioni - § 117.4

### PROCEDIMENTO 6: Conversione di Decreto – legge / nel caso di procedimento monocamerale

Governo:  
emanaz. DL

C.d.: Processo  
di conversione

Senato dispone  
esame

Trasmissione  
al Senato

Proposta di  
modifica Senato

Pronuncia C.d.\*\*  
Promulgazione\*

immediatamente → max. 30 gg → max. 40 gg → max. 10 gg

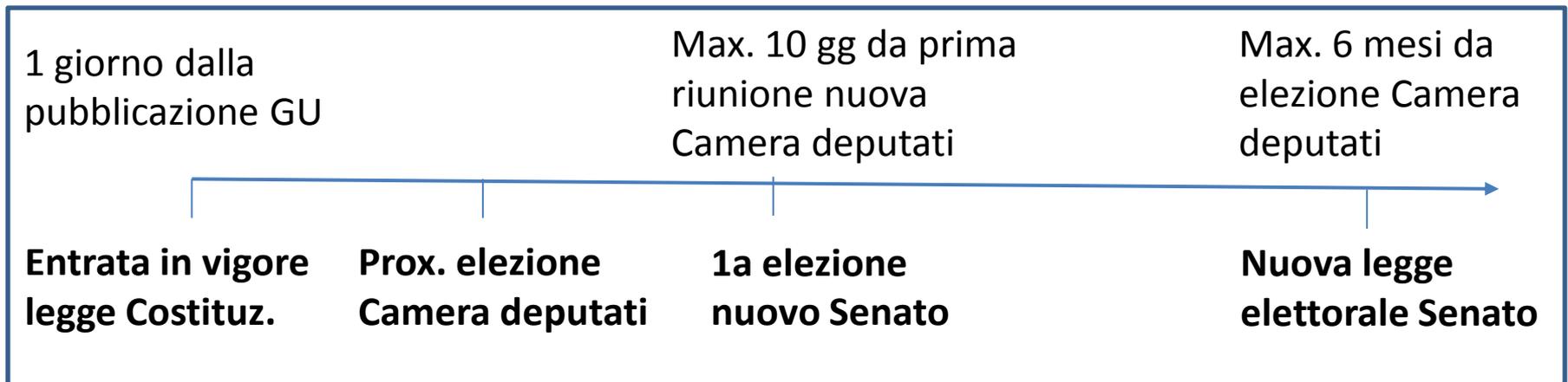
\*\* Entro 60/90 gg da  
Pubblicazione DL

## Passaggio dal bicameralismo paritario a quello differenziato (4)

### Tempistica dell'entrata in vigore del nuovo Senato - § 57

---

- Le Disposizioni transitorie (§ 39) contengono le regole per la prima elezione del nuovo Senato
- Una nuova legge elettorale per il Senato sarà da emettere entro sei mesi dalla prossima elezione della Camera dei deputati.



## Passaggio dal bicameralismo paritario a quello differenziato (5)

### Breve confronto con l'Europa: bicameralismo paritario solo in Italia

- Il bicameralismo nasce fundamentalmente dall'esempio britannico, ove si voleva dare rappresentanza alla borghesia in una sede separata da quella dei Lords.
- Progressiva perdita di importanza della camera alta, che risulta oggi essere sovente di riflessione tendendo a tramutarsi in una rappresentanza dei territori a elezione indiretta.
- Monocameralismo in tutti i paesi nordici (S, N, Dk, F) e baltici (Est, LT, LV), Portogallo, GR e Cipro, alcuni paesi dell'est (BG, Croazia, Serbia); in generale: elezione indiretta del senato

	Camera alta	membri
<b>Francia</b>	<i>Sénat</i> - rappresentanza territoriale, elezione indiretta Bicamerale differenziato. <i>Assemblée Nationale</i> (Camera dep.) decide in caso di contrasto	348
<b>Germania</b>	<i>Bundesrat</i> - rappresentanza territoriale, nomina giunte regionali Bicamerale improprio* differenziato, con legislazione concorrente e legislazione esclusiva <i>Bundestag</i>	69
<b>GB</b>	<i>House of Lords</i> - camera di riflessione col <i>Parliament Act</i> (1911) 92 peers ereditari + 26 ecclesiastici + 694 nomina reale a vita	812 variabile
<b>Paesi Bassi</b>	<i>Eerste Kamer</i> - rappresentazione territoriale, elezione indiretta Può solo accettare o rigettare proposte di legge	75
<b>Spagna</b>	<i>Senado</i> - rappresentanza dei territori, elezione diretta Bicamerale differenziato - <i>Congreso</i> (Camera deputati) ha l'ultima decisione su testi di legge	259
<b>Svezia</b>	Sistema monocamerale (dal 1970)	-

\* Sentenza Bundesverfassungsgericht del 1974 che nega il carattere di camera al Bundesrat

## Le critiche del no - A. Pace, G+L (1)

---

### 1. **Riforma di iniziativa governativa, in contrasto con lo spirito della Costituzione, „appiattendola a legge ordinaria“**

Osservazioni: Con il fallimento delle bicamerali, è invalsa l’iniziativa governativa come uscita dall’impasse. Così anche riforma del 2001: solo 4 voti di maggioranza. A. Pace stesso: „non (si) viola un esplicito divieto costituzionale“

### 2. **Processo della legge di riforma accompagnato da storture procedurali (inversione temporale legge elettorale/costituzionale, rimozione di referenti, ricorso al supercanguro ...)**

Osservazioni: abbiamo assistito a un processo criticabile, con comportamenti sovente scorretti da tutte le parti con utilizzo aggressivo degli strumenti a disposizione.

### 3. **Riforma costituzionale varata da Parlamento non legittimo causa illegittimità del Porcellum dichiarata dalla Corte Costituzionale – abuso della continuità organi Stato**

Osservazioni: dalla Sentenza n.1 2014, Corte Costituzionale

**“... la decisione ... di annullamento delle norme censurate ... produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale ...” “... non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto.”**

**“Le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono ... un fatto concluso ...” “... non sono riguardati gli atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali. “**

**“Rileva nella specie il principio fondamentale della continuità dello Stato, che non è un’astrazione e dunque si realizza in concreto attraverso la continuità in particolare dei suoi organi costituzionali ...”**

**Conclusioni:** per quanto criticabile la sua opportunità, la legge di riforma mantiene validità giuridica.

### 4. **Disomogeneità della legge:** vedi slide 24, Critiche sul quesito referendario.

### 5. **Incostituzionalità dell’Italicum:** non trattata qui

## Le critiche del no - A. Pace, G+L (2)

6. Legge viola sovranità popolare (§ 1) e lede il principio di eguaglianza/razionalità (§ 3):
  - a. Innammisibile modifica di „forme di esercizio della sovranità popolare“ attraverso l'introduzione di un meccanismo elettivo non rappresentativo („non diretto“) per il Senato (procedimento a due stadi, come USA, non considerato come indiretto)
  - b. Lesione a causa della sproporzione del numero Senatori vs. Deputati - duplicità delle funzioni dei Senatori compromettendone il lavoro - Senato organo Stato-persona e non organo territoriale assolvendo funzioni statali.

Due critiche a latere:

- c. Elezione Senatori „in conformità di scelte espresse dagli elettori ... in occasione del rinnovo degli organi,, che non sono definibili
- d. Immunità parlamentare trasferita anche a Consiglieri di Regione e Sindaci

Osservazioni:

- a. Elezione indiretta prevalente in Europa – unione personale con Consiglieri/Sindaci migliora fortemente la trasmissione delle esigenze territoriali – non rappresentatività a causa di applicazione di metodo indiretto discutibile; inoltre: sostenibile tesi di processo a due stadi
- b. Sproporzione numerica constatabile in numerosi paesi europei – giusta organizzazione del lavoro è la chiave – essendo la legislazione territoriale in capo ai relativi organismi, il Senato ha la funzione di dare maggiore peso alle istanze territoriali in ambito di legislazione statale, in un quadro in cui la Camera dei deputati rappresenta già la totalità del paese e non lo Stato come entità necessariamente opposta alla territorialità. Non può che assolvere funzioni Stato-persona
- c. Infelice inserimento dell'inciso nel § 57.4 in un tentativo di compromesso.
- d. Infelice trasferimento che riserva immunità a persone altrimenti non coperte

### 8. Rappresentatività territoriale del Senato

**Mancando sufficiente aggancio con il territorio, in considerazione delle sue “funzioni statali” debole rappresentatività – inoltre: numero di senatori non identico per tutte le Regioni e mancanza di vincolo di mandato (come alla Camera)**

Osservazioni: La rappresentatività viene data dalla composizione stessa del Senato (Consiglieri regionali e Sindaci). Per un vincolo di mandato mancano i presupposti altrimenti presenti altrove (vedi: *Bundesrat* con nomina diretta da parte delle *Landesregierungen* di propri membri) – un numero identico di senatori per ogni Regione comporterebbe l’abbandono del principio

## Le critiche del no - A. Pace, G+L (5)

---

- 9. (G+L) “Messa in discussione dell’ordinario funzionamento del Senato” a causa del rinnovamento rotatorio delle nomine: da cui “elevato tasso di incertezza, confusione ed irragionevolezza.” – “Nuovi senatori eletti su base partitica ... e portatori di istanze politiche di parte” diversamente dall’esempio tedesco.**

Osservazioni: Numerosi sistemi utilizzano il rinnovo rotatorio del Senato (es. D, USA) senza denotare problemi di funzionamento – già l’appartenenza a partito determina la posizione di parte dell’eletto, qualunque sia il sistema seguito.

- 10. (G+L) Contrariamente alle asserzioni del “Sì”, debole abbattimento dei costi – mancata occasione per ridurre anche il numero dei deputati – Province: le funzioni vengono mantenute e spostate a Regioni e a Comuni**

Osservazioni: obiezioni su costi e numero deputati condivisibili – come in ogni fusione la sinergia viene dalla ripartizione e accorpamento delle funzioni, solo in modo limitato dalla abolizione di una struttura.

- 11. (G+L) Il sistema italiano dimostra che non è vero che il bicameralismo paritario non “permetta di legiferare” (riferimento ai dati statistici).**

Osservazioni: i dati statistici dei vari paesi, che sono difficili da raffrontare, non significano che i processi non siano più rapidi con l’introduzione di un bicameralismo differenziato. L’evoluzione dei sistemi parlamentari europei verso il prevalere di una camera lo dimostra.

## Gli strumenti della democrazia diretta

---

- **Iniziativa legislativa popolare (§ 71.2)**
  - Necessarie almeno 150mila firme (**nuovo**; precedentemente 50mila firme)
  - Rinvio ai regolamenti parlamentari per forme, limiti e tempi
- **Nuovo: re-introduzione del referendum propositivo e di indirizzo (§ 71.3)**
  - Per la sua disciplina rinvio a futura legge con approvazione di entrambe le Camere
- **Referendum d'abrogazione (§ 75)**
  - Necessarie almeno 500mila firme o 5 Consigli regionali.
  - Approvazione se partecipazione della maggioranza degli aventi diritto; **nuovo**: in caso di richiesta **sostenuta da più di 800mila firme della maggioranza dei votanti** dell'ultima elezione della Camera

### **Comitato del no (A. Pace, Le ragioni del no):**

- Iniziativa popolare: aggravio pesante, ma „prescrivendo finalmente“ rinvio ai regolamenti parlamentari
- Referendum abrogativo: Positivo abbassamento dell'asticella per l'approvazione contro maggiore numero di firme

### **G+L (Opuscolo informativo)**

- “La riforma diminuisce il potere dei cittadini”: rinvio a legge futura per la regolamentazione del referendum propositivo e di indirizzo; aumento delle firme necessarie nel caso dell'iniziativa popolare

## Da ultimo: critiche sulla disomogenea formulazione del quesito referendario

---

- **Mancato spacchettamento dei temi**, impedendo così una possibile espressione differenziata del voto „coercendo la libertà di voto degli elettori“ (art. 48 Cost.) e „in violazione della sovranità popolare“ (Art.1 Cost.) - (A. Pace, „Le ragioni del no“)

Spacchettamento suggerito da A. Pace per ristabilire „omogeneità“ nel quesito:

1. Modifica dell'attuale forma di governo
2. Verticalizzazione della posizione dello Stato centrale nei confronti delle Regioni
3. Abolizione del CNEL

### Osservazioni:

- I punti 1 e 2 sono intimamente connessi e non sembra possibile procedere a una loro separazione poiché riferentisi a disposizioni omogenee (le une hanno influenza sulle altre).
- Il quesito sul CNEL è marginale nel contesto delle modifiche proposte.
- **Mancato riferimento agli articoli emendati** (art. 16 Legge n.352, 25.05.1970) - ricorso al TAR del Lazio di M5s e Sinistra italiana (“Ingannevole e faziosa formulazione del quesito”, “truffa”)
  - ricorso respinto (20.10.16): perché inammissibile „per difetto di giurisdizione“
  - osservazione: mancato riferimento anche nei quesiti dei referendum 2001 e 2006; possibilità di omettere riferimento agli articoli concessa nella legge n.352/70.
  - Intenzione di ricorrere alla Cassazione (che peraltro ha ammesso il quesito referendario)

## **I principali argomenti del campo del Sì**

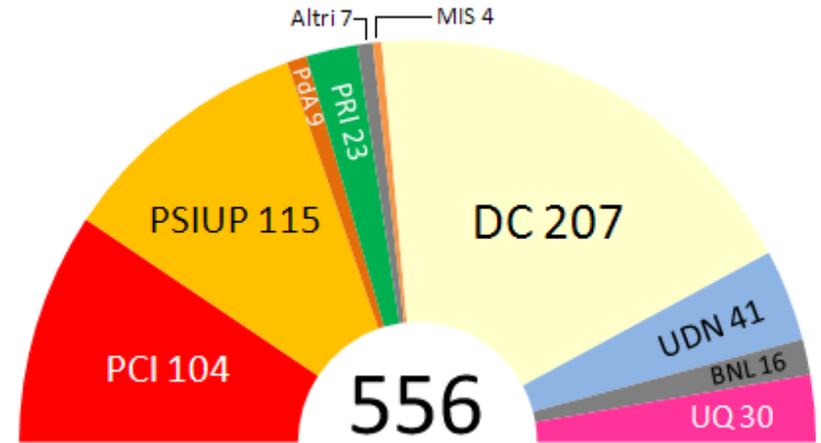
---

**Dal sito di „Basta un sì“:**

- **Per superare il bicameralismo paritario**
- **Per avere leggi in tempi più rapidi**
- **Per ridurre i costi della politica**
- **Maggiore partecipazione dei cittadini**
- **Per chiarire le competenze di Stato e Regioni**
- **Per aumentare la rappresentanza degli Enti Locali in Parlamento e in Europa**

## Composizione della Costituente

<u>Gruppi parlamentari</u>	<u>fine legislatura</u>
Autonomista	10
Blocco Nazionale della Libertà	-
Comunista	104
Democratico Cristiano	209
Democrazia del Lavoro	9
Fronte Liberale Democratico dell'Uomo Qualunque	20



**GRAZIE PER L'ATTENZIONE!**

Liberales	22
Partito Socialista Italiano	65
Partito Socialista Lavoratori Italiani	49
Repubblicano	25
Unione Democratica Nazionale	9
Unione Nazionale	13
Misto	<u>17</u>
<b>Totale</b>	<b>552</b>



Prima seduta – 25 giugno 1946

# ALLEGATI

## Posizioni che cambiano:

**Riserva di V. Onida** – sua „Riserva“, dalla Relazione finale Quagliariello, 2013

- “Nel condividere la linea che porta a differenziare le due Camere per funzioni e composizione, trasformando il Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali ... Pertanto: **1) dovrebbero far parte del Senato, di diritto, i presidenti delle Regioni e i presidenti dei consigli regionali, e inoltre un numero, proporzionato alla popolazione di ogni Regione, di componenti eletti dal consiglio regionale, meglio se fra i propri componenti. ...; 2) ove si integri il Senato con una quota di rappresentanti dei Comuni, essi siano eletti, fra Sindaci e consiglieri comunali di ogni Regione, dal Consiglio delle autonomie locali, così da rappresentare in Senato le autonomie nel contesto unitario della Regione e non una “controparte” dei rappresentanti regionali;** 3) i senatori dovrebbero organizzarsi in Senato ... non per gruppi di appartenenza politica ma per gruppi di appartenenza regionale; 4) meglio ancora sarebbe che, in Senato, i senatori eletti da una Regione dovessero votare in modo unitario (modello Bundesrat tedesco), deciso all’interno del gruppo...”.

**V. Onida oggi** (Libertà e Giustizia - maggio 2016):

“ Sul secondo tema — il regionalismo — la legge costituzionale di oggi fa invece una scelta a mio avviso radicalmente sbagliata: non limitandosi a correggere alcuni evidenti errori, da tutti ammessi, della riforma del 2001, ma configurando un nuovo quadro nel quale l’autonomia legislativa delle Regioni viene praticamente ridotta a zero, senza nemmeno il beneficio di una maggiore chiarezza nel riparto di competenze e quindi senza scongiurare il rischio del contenzioso Stato-Regioni.”

## Il tour de force a dimostrazione dell'illiceità di elezioni indirette per il Senato (A. Pace, „Le ragioni del no“)

---

- § 1.2 Cost.: “La sovranità appartiene al popolo, che la esercita **nelle forme** e nei limiti della Costituzione”.
- Sentenza Corte Costituzionale n. 1 del 2014: “La volontà dei cittadini espressa attraverso il voto ... costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare”.
- “**Forme**” di esercizio della sovranità popolare sono pertanto solo quelle “**dirette**”.
- Forme dell’esercizio della sovranità popolare non possono essere modificate con legge costituzionale.
- Allora: le modalità di elezione del Senato devono permanere dirette.
- C. Esposito: “Il contenuto della democrazia non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino i poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente) ma l’esercizio della sovranità (che praticamente è tutto).”
- **OSSERVAZIONE:** iper-estensione delle “forme” e delle loro strutture per dare giustificazione unicamente alla modalità del voto diretto, negando anche alle decisioni di eletti il carattere di espressione democratica e di rappresentanza.

# PROCEDIMENTO LEGISLATIVO TEDESCO – ad ognuno la sua complessità

