



Giuristi Democratici

LEGGE ELETTORALE
E RIFORMA COSTITUZIONALE

UN ATTACCO AI PRINCIPI ISTITUZIONALI
CARDINE DELLA REPUBBLICA

Breviario delle ragioni del NO



ASSOCIAZIONE NAZIONALE GIURISTI DEMOCRATICI

Web: giuristidemocratici.it - E-mail: info@giuristidemocratici.it

PREMESSA

L'attuale governo —con l'appoggio di una maggioranza parlamentare ottenuta con una legge dichiarata incostituzionale— dopo avere fatto approvare la nuova legge elettorale (c.d. Italicum) a tappe forzate e senza il rispetto delle prassi parlamentari, con lo stesso sistema pretende di cambiare la Costituzione modificando profondamente il volto della Repubblica.

Combinata con la nuova legge elettorale, le modifiche costituzionali:

- comportano lo stravolgimento della democrazia rappresentativa;
- concentrano il potere nelle mani del governo e di chi lo guida attribuendo ad un unico partito – che potrebbe anche essere espressione di una ristretta minoranza di elettori – potere esecutivo e potere legislativo;
- condizionano l'elezione del Presidente della Repubblica, dei giudici della Corte Costituzionale e dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, organi di garanzia e di controllo fondamentali per la vita della democrazia costituzionale.

PRINCIPALI PUNTI DELLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Fine della garanzia del bicameralismo. Fine dell'elezione diretta dei Senatori. Fine dell'autonomia legislativa delle Regioni.

Il DDL costituzionale in discussione al Parlamento prevede il superamento dell'attuale bicameralismo.

L'unica Camera dotata di rilevanti funzioni sarà la Camera dei Deputati.

Il Senato viene trasformato in un organo che dovrebbe rappresentare le istituzioni territoriali, privato del potere di dare o togliere la fiducia al governo.

Il futuro Senato sarà composto da consiglieri regionali e da sindaci designati dai rispettivi organi regionali, secondo modalità stabilite da una legge di là da venire e che in ogni caso non consentirà l'elezione diretta da parte dei cittadini. Unica concessione —estremamente vaga— è aver previsto che i senatori dovranno essere nominati *“in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”*.

Gli unici senatori a tempo pieno saranno i cinque di nomina presidenziale (in carica per 7 anni).

La composizione del senato sarà soggetta a continue variazioni perché i senatori decadranno con i rispettivi consigli regionali o comunali.

Con questa composizione il Senato non voterà più le leggi ordinarie ma potrà votare le leggi di riforma costituzionale e altre poche leggi; sulle leggi ordinarie potrà proporre modifiche ai testi

approvati dalla Camera, che tuttavia non saranno per questa vincolanti. In questo modo viene eliminata la garanzia della doppia lettura per le leggi che riguardano i diritti fondamentali dei cittadini. Il DDL costituzionale, inoltre, sconvolge profondamente l'autonomia legislativa delle Regioni, attribuendo allo Stato centrale il potere di decidere su temi fondamentali di rilevanza territoriale come la tutela dell'ambiente, sottraendo alle Regioni ogni possibilità di governo del territorio.

Modifica del meccanismo di approvazione delle leggi

Con la riforma in discussione viene attribuito al Governo il potere di imporre alla Camera dei Deputati tempi certi per l'approvazione di leggi che insindacabilmente ritiene importanti, in questo modo il Governo si impadronisce di fatto dell'Agenda dei lavori parlamentari e senza nemmeno il limite dei requisiti di "necessità e urgenza" chiesti per i decreti legge. Viene inserito in Costituzione l'istituto della "tagliola" (o ghigliottina) che stronca il dibattito. Permette infatti al governo di imporre la chiusura del dibattito e delle proposte di emendamento entro il termine di 70 giorni. Per passare subito al voto finale sul testo proposto. Se il deputato non può discutere, né proporre modifiche, la sua funzione viene svilita ad un 'passacarte' incaricato di premere il tasto 'Sì' al momento giusto. L'esecutivo acquisisce così uno strumento di ingerenza nel potere esecutivo che viola il principio di separazione dei poteri.

Modifica dell'iniziativa legislativa popolare

La proposta di riforma mira, poi, ad una riduzione significativa del diritto di iniziativa legislativa popolare, ossia di una delle forme di esercizio diretto della sovranità da parte dei cittadini (art. 1, co. 2 Cost.).

L'art. 71 della Costituzione prevede la possibilità che i cittadini presentino alle Camere una proposta di legge di iniziativa popolare. Il numero di firme necessarie alla presentazione della proposta di legge viene alzato da cinquantamila a centocinquantamila. Viene dunque triplicato.

Quali sono i prossimi passaggi della "riforma" costituzionale

Il DDL costituzionale è tuttora in discussione al Parlamento.

Se venisse approvato da una maggioranza inferiore ai $\frac{2}{3}$ per ciascuna Camera, sarà possibile indire un referendum per permettere che siano i cittadini a pronunciarsi sulla modifica della Costituzione. A tal fine occorrerà raccogliere 500.000 firme di cittadini elettori (o di 5 consigli regionali o di un

quinto dei parlamentari) e non sarà necessario il raggiungimento di un quorum di votanti per la sua validità.

In questa auspicabile eventualità, per impedire che questo stravolgimento cambi il volto costituzionale della nostra Repubblica, occorrerà avviare la campagna referendaria per il NO: come avvenne nel 2006, quando fu cancellato il tentativo di modifica della Costituzione da parte dell' governo Berlusconi.



IL NUOVO SISTEMA ELETTORALE

Entrata in vigore

Il nuovo sistema elettorale (soprannominato *Italicum*), nonostante sia stato approvato affrettatamente e con violazioni dei regolamenti parlamentari, entrerà in vigore solo il 1° luglio 2016, quando si presume sia stato cancellato il Senato come camera elettiva.

L'*Italicum* si occupa quindi solo della Camera dei Deputati.

Obiettivo del nuovo sistema elettorale

L'obiettivo del nuovo sistema —qualunque sia la partecipazione al voto e la dimensione reale del consenso ottenuto— è attribuire a un unico partito la vittoria elettorale e il governo del Paese. Sono abolite le coalizioni.

Doppio turno

Si svolge un primo turno elettorale nel corso del quale alla lista che supera la soglia del 40% dei voti viene assegnato un premio di maggioranza (che consentirà di avere 340 deputati su 630, ovvero il 54%).

Se nessuna lista raggiunge il 40% al primo turno, si svolge un ballottaggio tra le due liste più votate, valido qualunque sia il numero dei votanti.

Chi vince il ballottaggio si aggiudica il premio di maggioranza (i 340 deputati di cui sopra), indipendentemente dalla percentuale di voti raggiunta.

Tutte le altre liste si ripartiscono 278 seggi sulla base delle rispettive percentuali di voti.

I restanti 12 seggi sono riservati alla circoscrizione 'estero', i cui candidati vengono tuttavia eletti al primo turno e non si calcolano nel premio di maggioranza.

Soglia di sbarramento

Entrano alla Camera tutti i partiti che abbiano superato il 3% dei voti validi.

Preferenze

100 COLLEGI: l'assegnazione dei seggi della Camera avviene proiettando le percentuali dei partiti ottenuti a livello nazionale su 100 collegi, in ognuno dei quali sono eletti 3-9 deputati, ad eccezione del Molise.

PREFERENZE E CAPILISTA: nei 100 collegi ciascun partito presenta una lista di 3-9 candidati.

Il capolista è bloccato (cioè è eletto automaticamente se scatta il seggio), si potranno esprimere preferenze solo per gli altri candidati.

Sono previste candidature multiple: i capilista – e solo questi – potranno presentarsi in più collegi, come già accadeva con la precedente legge dichiarata incostituzionale (c.d. Porcellum), fino a un massimo di 10 collegi.

Ci saranno quindi cento capilista, uno per ogni collegio, scelti direttamente dai partiti.

Prima sono eletti i capilista, poi – se avanzano posti – i candidati scelti con le preferenze.

Quindi le preferenze intervengono solo dal secondo eletto in poi; ogni elettore o elettrici ne potrà esprimere fino a due: obbligatoriamente un uomo e una donna, pena la nullità della seconda preferenza.

ALTERNANZA DI GENERE: le liste devono essere composte in modo da alternare un uomo ad una donna. Nell'ambito di ogni circoscrizione (Regione) i capilista di un sesso non devono essere superiori al 60% del totale.

SCHEDA: La scheda vedrà a fianco del simbolo di ciascun partito solo il nome del capolista bloccato, e due spazi dove scrivere le due eventuali preferenze.

TRENTINO ALTO ADIGE / VALLE D'AOSTA: In Trentino Alto Adige e nella Valle d'Aosta si vota con i collegi uninominali, come con il Mattarellum, la legge elettorale, precedente al Porcellum (in vigore dal 1993 al 2005).



Effetti

Si pensi a due partiti che raggiungono circa il 25% al primo turno, mentre tutti gli altri conseguono percentuali inferiori.

Al secondo turno l'elettore è costretto a votare uno di quei due partiti (a meno che non decida di stare a casa, ma il risultato non cambia): in ogni caso uno di essi vincerà le elezioni, si aggiudicherà il premio di maggioranza e potrà governare da solo.

Quindi il paese sarà governato da un partito scelto, di base, dal 25% dei votanti ma —visto l'alto tasso di astensionismo— anche da una percentuale ancora più bassa degli aventi diritto al voto.

Per capire quanto la regola democratica del governo della maggioranza possa venire profondamente lesa, si aggiunga che i partiti, che decidono le candidature, sono spesso in mano a gruppi ristretti.

La regola democratica di base

La prima regola democratica è quella per cui: «*il voto è personale ed eguale, libero e segreto*» (art. 48 Cost.), diretta espressione del fondamentale principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

È ciò che si è tradotto con l'espressione "*una testa, un voto*".

Ne discende che tutti i voti hanno uguale peso (voto eguale) e che vince le elezioni e governa chi ha più voti (visto che tutti i voti sono uguali).

Viceversa, con il sistema elettorale *Italicum* può governare chi ha ottenuto solo il 25% (o anche meno), senza curarsi del 75% dei cittadini che hanno scelto diversamente, il cui voto varrà 3 o 4 volte meno del voto degli elettori del partito che conquista il "premio".

Un'altra regola democratica è quella per cui si dovrebbe poter votare per un partito di cui si ha fiducia: con il ballottaggio si istituzionalizza la regola del votare "*il meno peggio*".

Le candidature dei capilista.

Anche in questo senso vi è una profonda lesione democratica.

Solo apparentemente si reintroducono le preferenze, nella realtà il sistema dei capilista bloccati significa che prevalentemente verranno eletti questi, e solo pochi posti resteranno per i candidati più votati.

I capilista sono scelti dai capi dei partiti: in questo modo si realizza il passaggio da una democrazia rappresentativa ad una democrazia dell'investitura.

La lesione del ruolo parlamentare

Il Parlamento, nella tradizione democratica, è il luogo della rappresentanza, là dove l'intero popolo è rappresentato. È il luogo del confronto pubblico e trasparente, mentre il governo è, soprattutto, il luogo dell'attuazione dell'indirizzo elaborato nel dibattito parlamentare.

Il Governo ha bisogno della fiducia del Parlamento per governare, non per un vuoto formalismo o per un rito, ma perché il Parlamento, per quanto possibile, è lo specchio del Paese.

Se il Governo gode della fiducia del Parlamento significa che è sostenuto dalla maggioranza dei rappresentanti dei cittadini, e dunque, almeno in astratto, dalla maggioranza del popolo.

È solo in questo che trova la legittimazione per governare e, se necessario, per imporre sacrifici al Paese.

Il Governo, in tal modo, deve cercare il consenso (almeno) della maggioranza popolare e non di una semplice minoranza organizzata.

La centralità del Parlamento - posta dai padri costituenti a presidio delle libertà dei cittadini - con queste due riforme verrebbe oggi drasticamente ridimensionata ed il Parlamento ridotto alla sola funzione di ratifica dei provvedimenti del Governo, nel quadro di una generale compressione del pluralismo e del ruolo delle autonomie regionali e locali.



Il giudizio negativo

La Costituzione del 1948 è il punto culminante della storia civile del nostro Paese.

Essa è il frutto della Resistenza e dell'incontro delle tre culture che vi diedero vita: cattolica, liberale e social-comunista.

La Carta Fondamentale nasce dalla consapevolezza che in una democrazia solida le regole fondamentali devono essere condivise, non possono essere create o modificate a colpi di maggioranza. Un assunto fondamentale che è oggi dimenticato.

A tappe forzate l'attuale maggioranza, frutto di un'elezione basata su una legge dichiarata incostituzionale a gennaio 2014, sta apportando modifiche sostanziali alla Costituzione: questo parlamento non è legittimato a modificare l'intera Seconda parte della nostra Carta fondamentale.

Si ridimensiona la centralità del Parlamento quale istituzione rappresentativa della sovranità popolare; si alterano le garanzie del bilanciamento dei poteri; si realizza una inusitata concentrazione di poteri nelle mani dell'Esecutivo con un contestuale soffocamento delle

autonomie regionali e locali: si tratta di uno stravolgimento dei canoni della democrazia costituzionale.

Se è vero che spetta al Governo sollecitare e indirizzare il processo legislativo, ciò deve avvenire attraverso il confronto con un Parlamento autorevole, unico luogo direttamente rappresentativo del popolo italiano.

L'attività legislativa, nel nostro impianto costituzionale, deve avvenire nel luogo della rappresentanza di tutto l'elettorato, dove sono ascoltate anche le voci della minoranza e delle opposizioni.

Nell'attuale congiuntura politica, l'ascolto delle istanze altrui viene vissuto come fastidio e perdita di tempo: ciò forse rende più veloce il processo, ma non certo migliori le leggi.

La legge dovrebbe durare oltre lo spazio di una legislatura e dovrebbe comporre e tenere presenti gli interessi di tutti: soltanto attraverso un attento confronto tra le diverse parti sociali e politiche, nella sede naturale del Parlamento, la legge —meglio ponderata— diviene espressione della sovranità popolare.

Una democrazia non si giudica dai poteri che attribuisce al governo, ma dalla tutela del pluralismo e dalla rilevanza data ai diritti sociali ed alla voce delle minoranze.

Si pensi a un'estemporanea vittoria elettorale di partiti autoritari.

Abbiamo già vissuto anni difficili sotto il *berlusconismo*: per questo è veramente irresponsabile attribuire al prossimo governo poteri quasi illimitati.

Salvaguardare la democrazia oggi, è garantire la propria libera voce domani.



Riproduciamo di seguito alcuni significativi interventi pubblicati di recente, opere del Prof. Pace, del Prof. Volpi, del Sen. Tocci, della Prof.ssa Carlassare e del Prof. Zagrebeky.

Il Senato è eletto dal popolo e la Carta non si cambia così

Alessandro Pace (da "Il Fatto Quotidiano" del 21.9.'15)

In un articolo intitolato "Perché è meglio indiretta", apparso di recente su "Il sole 24 ore", Roberto D'Alimonte, autorevole ed ascoltato studioso di sistemi elettorali, ha ribadito la sua contrarietà all'elezione diretta del Senato sulla base di due concisi argomenti: 1) l'elezione indiretta è da preferire perché su 28 paesi dell'Unione europea, 15 hanno un sistema monocamerale, 8 prevedono l'elezione indiretta e solo 5 l'elezione diretta. Pertanto «la proposta in discussione al Senato» non costituirebbe affatto «un'anomalia»; 2) quanto al modello indiretto di elezione, per D'Alimonte «non è semplice rispondere» se sia meglio il modello previsto per il Bundesrat della Repubblica federale tedesca – nel quale sono i Governi locali a rappresentare i Länder – oppure il modello Boschi, nel quale sono i consigli regionali e i consigli provinciali di Trento e Bolzano ad eleggere i senatori: 74 tra i consiglieri regionali e 21 tra i sindaci dei comuni capoluogo. Pertanto, non essendo semplice rispondere al quesito, è opportuno non «rinviare sine die una riforma che il paese attende da più di trenta anni».

In apertura, D'Alimonte rileva che «sui metodi di elezione delle seconde camere in Europa si sta facendo in questi giorni parecchia confusione». Il che è vero. E' però altrettanto vero che uno dei maggiori motivi di confusione sta proprio nell'inesattezza della locuzione "elezione indiretta" generalmente utilizzata per designare sia il modello tedesco, sia il modello previsto dalla riforma Boschi.

Infatti, se i cittadini eleggono i consiglieri regionali e provinciali, e questi a loro volta eleggono i senatori, non si può dire, per la proprietà transitiva, che i cittadini eleggano (indirettamente) anche i senatori. Sono infatti esclusivamente i consigli regionali e provinciali ad eleggere i senatori. Quindi è solo per intenti mistificatori, per ignoranza oppure per addolcire la pillola che si allude alla futura elezione dei senatori come se saranno indirettamente scelti dai cittadini. Si badi bene: se tale tesi rispondesse a verità, si dovrebbe allora concludere che anche il Presidente della Repubblica è eletto indirettamente dal popolo. Mentre è a tutti noto che le Camere in seduta comune sono liberissime nella loro scelta.

Del pari inesatto è sostenere che l'elezione dei componenti del Bundesrat sarebbe indiretta. Il modello vigente costituisce una conseguenza dell'ordinamento federale instaurato dalla Costituzione imperiale del 1871, che mantenne in vita gli Stati preesistenti trasformandoli in Länder, mentre l'unificazione monarchica italiana li sopprime del tutto (di qui la difficoltà storica più che giuridica di trasformare il nostro Senato in una specie di Bundesrat). Il Bundesrat tedesco è quindi costituito non da parlamentari, ma dai 16 Länder rappresentati dai rispettivi Governi, nella persona di uno o più rappresentanti, che, a seconda dell'importanza del Land, hanno a disposizione da 3 a 6 voti per ogni deliberazione.

Quand'è, allora, che si può correttamente parlare di "modello indiretto"? Risposta: solo quando i cittadini eleggano i Grandi elettori, e questi, a loro volta, eleggano i senatori (Leopoldo Elia). Il che appunto avviene in Francia, dove sono i cittadini ad eleggere i 150 mila Grandi elettori che dovranno eleggere i 348 Senatori, laddove in Italia non sarebbero i cittadini, ma poco più di mille consiglieri regionali e provinciali a dover eleggere solo 95 senatori.

In conclusione, le ragioni in base alle quali il Senato dovrebbe continuare ad essere direttamente eletto sono assai serie. Direi, anzi, indiscutibili. Esse discendono da ciò: poiché anche dalla riforma Boschi gli è riconosciuta la spettanza delle funzioni legislative e di revisione costituzionale, sarebbe manifestamente incostituzionale se le rispettive deliberazioni, vincolanti per tutti i cittadini, non rinvenissero la loro legittimazione nel voto dei cittadini. Nel proclamare che «La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», l'articolo 1 della nostra Costituzione garantisce infatti che la funzione legislativa e la funzione di revisione costituzionale – massime espressioni della sovranità popolare – debbano essere riconducibili «alla volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare» (così la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2014).



Beninteso, l'elettività del Senato è solo uno dei molti punti critici della riforma Boschi, ma è di grande importanza. Il riconoscimento del suffragio universale per il Senato ha infatti l'indiscutibile merito di evitare – almeno in linea di principio! – che la scelta dei candidati alla carica di senatore sia coinvolta nelle beghe e negli scandali che notoriamente coinvolgono la politica locale.

Postilla. Leggo che, per tacitare la minoranza PD, sarebbe in via di presentazione un emendamento secondo il quale spetterebbe alle leggi regionali disciplinare le modalità di valutazione dei consiglieri regionali candidati al Senato. Emendamento che però sarebbe palesemente incostituzionale poiché, essendo il Senato un organo dello Stato, la relativa legislazione elettorale rientra nella competenza esclusiva statale [articolo 117 comma 1 lettera f), Cost.]. Né si pensi che, per introdurre una tale norma bislacca, potrebbe essere modificato anche il citato articolo 117. La Corte costituzionale, in decine di sentenze, ha infatti sempre sottolineato l'incostituzionalità di leggi regionali che pretendevano di disciplinare attività strumentali del funzionamento di organi dello Stato.



Senato elettivo; il gioco delle mistificazioni

Mauro Volpi (da "Il Manifesto" del 26.9.'15)

La designazione dei senatori da parte dei Consigli regionali tra i propri componenti non costituisce certo l'unico aspetto negativo della riforma Renzi-Boschi. Basti pensare alla ridotta numerosità del

Senato, che ne diminuisce notevolmente il peso specifico nella partecipazione alla elezione di organi di garanzia (Presidente della Repubblica, cinque giudici costituzionali, membri laici del CSM), posta di fatto nelle mani della maggioranza artificiale di un unico partito alla Camera. Evidentemente il mancato ridimensionamento del numero dei deputati era sgradito ai contraenti del “patto del Nazareno” e quindi alla Camera non si è applicato il “principio” della riduzione dei politici e delle relative spese sbandierato da Renzi per il Senato. Se si guarda poi alle funzioni del Senato, restano del tutto misteriose quelle di verifica e di controllo, mentre per le leggi monocamerali la maggioranza monopartitica della Camera potrà imporre la sua volontà senza difficoltà. Inoltre è difficile pensare che un personale formato da consiglieri e sindaci, in assenza per di più dei presidenti delle Regioni e dei sindaci delle Città metropolitane, possa fare opposizione alle proposte del Governo, dal quale le Regioni saranno più dipendenti dal punto di vista politico e finanziario grazie alla ricentralizzazione operata dalla “riforma della riforma” del titolo quinto.

Infine l’attuazione delle garanzie della opposizione e il rafforzamento degli istituti di partecipazione (leggi di iniziativa popolare e referendum propositivo) sono rinviati a future modifiche dei regolamenti parlamentari, a leggi ordinarie e a leggi costituzionali, quindi in pratica alla buona volontà della maggioranza monopartitica della Camera.

In questo quadro la battaglia per l’elezione popolare del Senato, anche se non sufficiente, va condivisa per una ragione di principio, derivante dalla necessità di rispondere alla crisi della partecipazione popolare attestata dalla crescita dell’astensionismo, ed è convalidata dai sondaggi che segnalano la volontà di una grande maggioranza dei cittadini di eleggere il futuro Senato. Ma vi è anche la necessità di salvaguardare gli equilibri costituzionali, compromessi da una legge elettorale abnorme che alla Camera potrebbe assegnare la maggioranza più che assoluta dei seggi ad un solo partito che, in considerazione del livello di astensionismo, ottenga un numero anche ridotto dei voti degli elettori, e darebbe vita ad un’assemblea formata per circa due terzi da nominati.

Contro la proposta del Senato elettivo si è scatenata l’offensiva di opinionisti e di studiosi filorenziani, che ultimamente ha utilizzato argomenti di natura comparativa per squalificarla. Così si è scritto che la designazione indiretta dei senatori sarebbe dominante negli Stati federali e in quelli regionali. Per i primi niente di più falso: l’elezione popolare del Senato è prevista negli Stati Uniti (dove fu introdotta nel 1913, anche per ridurre i fenomeni di corruzione determinata dall’elezione da parte dei Parlamenti degli Stati membri), in Svizzera, in Australia e negli Stati federali latino-americani (Argentina, Brasile e Messico). Quanto agli Stati regionali, vi è il caso, non certo di scarso rilievo, della Spagna, dove i quattro quinti dei senatori sono eletti dal popolo e solo il quinto restante è designato dai Parlamenti delle Comunità autonome. Qualcuno sposta l’attenzione sull’Unione europea per arrivare all’affermazione di D’Alimonte (ne Il Sole 24 Ore del 17 settembre) secondo la quale solo in cinque Paesi su ventotto è prevista l’elezione popolare della seconda Camera. E’ un gioco troppo facile, ma anche agevolmente smontabile. La verità è che in quindici Paesi vi è un sistema monocamerale, ipotesi che potrebbe essere certamente accolta in Italia, ma richiederebbe una legge elettorale profondamente diversa da quella approvata e la

previsione nella Costituzione di forti garanzie della opposizione e delle minoranze. Ebbene, tra i quindici Paesi monocamerali quattordici adottano un sistema elettorale proporzionale, che in sei di essi è imposto dalla Costituzione. I correttivi adottati in alcuni (soglia di sbarramento e ridotta dimensione dei collegi) non sono in grado di garantire con certezza che un partito ottenga la maggioranza assoluta dei seggi. E nell'unico Paese, la Grecia, che prevede un premio di maggioranza al primo partito, questo è costituito da un numero fisso di deputati (50 su 300) che nelle tornate elettorali degli ultimi anni non gli ha mai consentito di raggiungere la maggioranza assoluta dei seggi. L'unico Paese monocamerale che adotta un sistema misto a prevalenza maggioritaria con meccanismi che possono dare un maggioranza abnorme al primo partito è l'Ungheria, che non è certamente oggi un modello da imitare. Fra i tredici Paesi bicamerali ben dieci hanno un sistema elettorale proporzionale e due (Regno Unito e Francia) un sistema maggioritario a uno o due turni in collegi uninominali. In definitiva, con buona pace di D'Alimonte, grazie all'Italicum il nostro è il solo Paese su ventotto ad avere adottato un sistema elettorale con premio di maggioranza, doppio turno di lista e attribuzione certa di una maggioranza più che assoluta dei seggi ad un solo partito.

Ma quanti sono i Paesi che adottano il modello renziano del Senato composto da membri dei Consigli regionali o locali da questi designati? Intanto dagli otto Paesi bicamerali che non prevedono l'elezione popolare della seconda Camera, va scorporato il Regno Unito, dove la Camera dei Lord non rappresenta certo le istituzioni territoriali e per la quale il governo conservatore-liberale aveva presentato un disegno di legge che prevedeva l'elezione popolare dell'80% dei componenti. Ma non vi rientra neanche la Germania che adotta un sistema non senatoriale, ma ambasciatoriale, nel quale i consiglieri sono espressione degli esecutivi dei Länder e ogni delegazione esprime un unico voto. In Irlanda i senatori non rappresentano le istituzioni locali, ma diversi interessi culturali e professionali, come si verifica in Slovenia per il 40% dei senatori. In Francia è molto ampia la platea degli elettori (circa 150.000) in rappresentanza di tutte le collettività territoriali. Non restano che Austria, Paesi Bassi e Belgio, ma nei primi due Paesi, così come in Francia, può essere eletto senatore qualsiasi cittadino, mentre solo in Belgio 50 senatori su 60 sono eletti dalle assemblee rappresentative delle Comunità linguistiche tra i propri membri. Utilizzando il metodo D'Alimonte, si potrebbe affermare che ad oggi tra i ventotto Paesi dell'Unione uno solo, il Belgio, prevede che i senatori siano designati dai Parlamenti delle istituzioni territoriali tra i propri componenti.

Infine, tra i cinque Paesi che prevedono l'elezione popolare, solo in due (Italia e Romania) il Senato vota la fiducia e la sfiducia al Governo, mentre negli altri tre (Repubblica Ceca, Polonia, Spagna) il rapporto di fiducia intercorre solo fra Governo e Camera dei deputati. Il che smentisce l'opinione secondo la quale l'elezione popolare del Senato imporrebbe l'esistenza del rapporto di fiducia con il Governo. Inutile dire che in nessun Paese bicamerale è previsto che i senatori siano eletti dalle assemblee territoriali "su indicazione degli elettori in base alle leggi elettorali" locali, formula non di mediazione, ma ambigua e truffaldina che riduce gli elettori a massa di manovra per avallare scelte calate dall'alto.

In definitiva il Senato voluto da Renzi non sarebbe affatto più “europeo” e le esperienze alle quali sarebbe più vicino (Austria e Belgio) sono contrassegnate dalla forte partitizzazione e dal ruolo secondario della seconda camera.



Riforma del Senato? Proviamo a valutarne gli esiti nello scenario peggiore

Walter Tocci, senatore, 13.10.'15



Apparentemente si discute di riforma del bicameralismo, dopo l’approvazione della legge elettorale. Ma il combinato disposto, come si dice in gergo, produce una mutazione di sistema. Si cambia la forma di governo del Paese, senza annunciarla, senza discuterla come tale e senza neppure deliberarla esplicitamente. **La legge costituzionale e l’Italicum istituiscono in Italia il premierato assoluto**, come lo chiamava, con tremore di giurista, Leopoldo Elia. Lo definiva assoluto non perché fosse una svolta autoritaria come si dice oggi, ma perché **privo dei contrappesi**, cioè di quei meccanismi compensativi che sono in grado di trasformare ogni potere in democrazia.

I giuristi sono soliti fare la prova di resistenza delle leggi, cioè di valutarne gli esiti nello scenario peggiore. Proviamo anche noi. **Un leader che raccoglie meno di un terzo dei consensi conquista il banco, è in grado di governare da solo** —e fin qui si può accettare— ma può anche modificare le regole fondamentali con spirito di parte senza essere costretto a discuterne con tutti. Può decidere da solo sui diritti fondamentali di libertà, sull’indipendenza della Magistratura, sulle regole dell’informazione, sui principi dell’etica pubblica, sulla dichiarazione di guerra, sulle prerogative del ceto politico, e infine **riscrivere le leggi elettorali** e perfino ulteriori revisioni costituzionali al fine di prolungare sine die la vittoria che lo ha portato al potere. [...] Per tutto ciò il premier dispone di una maggioranza ubbidiente di parlamentari che ha scelto personalmente come capilista. D’altro canto, **con l’Italicum i tre quarti dei parlamentari, sempre nel worst case scenario, sono sottratti al controllo degli elettori, non solo al momento del voto ma durante il mandato**. Al contrario il premier riceve un’investitura diretta, seppure minoritaria, nel ballottaggio. Si crea così un forte **squilibrio di legittimazione** tra il capo del governo e l’assemblea, **che si traduce in supremazia del potere esecutivo sopra il legislativo** e indirettamente anche sull’ordinamento giudiziario. [...] I tre poteri fondamentali di una democrazia sono decisamente fuori equilibrio, e il principale fattore di questo squilibrio è il **numero dei deputati**. La Camera —unica depositaria del voto di fiducia— è sei volte più grande del Senato. **Di fatto è un monocameralismo**. Niente di male in linea di principio, lo proponeva con ardore anche il mio caro maestro, il presidente Pietro Ingrao, e tanti altri nella Prima Repubblica, ma tutti lo compensavano con legge elettorale proporzionale. Nessuno lo avrebbe mai accettato

con una legge ipermaggioritaria. Eppure, eliminare lo squilibrio numerico sarebbe facile e doveroso. In nessun Paese europeo si arriva a 630 deputati. E **la proposta iniziale del governo faceva della riduzione dei parlamentari la priorità della revisione costituzionale. Perché allora non si riduce il numero dei deputati?** Perché si cambia tutto tranne il numero della Camera? Da più di un anno questa domanda rimane senza risposta. Mi rivolgo in extremis alla ministra Boschi: abbia almeno la cortesia istituzionale di dare in quest'aula una spiegazione seria e convincente.



Sento già il ritornello —“allora vuoi far cadere il governo?”. È la domanda più stupida che si legge sui giornali. È una strabiliante inversione tra causa ed effetto. **È inaudito che il governo ponga in sede politica una sorta di fiducia sul cambiamento della Costituzione.** Non è mai accaduto nella storia della Repubblica. Il fatto che oggi venga considerato normale, che si dia quasi per scontato, che venga messo all'indice chi si sottrae, è

la conferma che il dibattito pubblico italiano è malato, che già nell'agenda di discussione, prima ancora che nelle soluzioni, si vede un pericoloso sbandamento dei principi e dei valori.



Perché non va questa riforma costituzionale

Lorenza Carlassare, Professore emerito di Diritto costituzionale nell'Università di Padova (6.10.'15)

Non è facile parlare di riforme senza essere ripetitivi, da troppo tempo ne discutiamo. Tuttavia è ancora utile ribadire le osservazioni critiche: il testo della legge costituzionale non è definitivamente stabilito e ai gravi punti di disaccordo ne corrispondono altri non meno essenziali sui quali l'accordo è sicuro. L'esigenza di modificare l'assetto del bicameralismo è generalmente condivisa, come pure l'idea di superare il bicameralismo paritario lasciando alla sola Camera i poteri politici —in primo luogo il potere di dare la fiducia al governo e di revocarla—, attribuendo al nuovo Senato la rappresentanza delle autonomie territoriali.

Già qui la compattezza s'incrina: come va costruito un Senato destinato a rappresentare *al centro* il punto di vista delle autonomie? Deve essere espressione dei *cittadini* o dei loro *governi*?

La risposta del testo governativo è netta, così come quella dei suoi sostenitori: **il popolo delle Regioni non c'entra, il Senato rappresenta le 'istituzioni' territoriali**, ed è questa in primo luogo la giustificazione della scelta di far eleggere i senatori dalle istituzioni regionali anziché dal popolo di ciascuna Regione. Una scelta comunque bizzarra per le modalità di tale elezione: i consiglieri regionali si eleggono fra di loro e così tutto resta all'interno di ciascun Consiglio, all'interno dell'attuale classe politica, con la sola aggiunta di qualche sindaco. Una complicazione, questa, per

gli estensori del Progetto, ma inevitabile. Era difficile ignorare i Comuni considerato il loro antico radicamento nel Paese. Ma ancor più difficile sembra pensare che i Sindaci, come del resto i Consiglieri regionali, possano svolgere un doppio ruolo trovando il tempo per continuare ad esercitare seriamente le loro vecchie funzioni e quelle di senatore insieme.

Un'altra questione incerta riguarda le funzioni da attribuire al Senato, anche perché la composizione dovrebbe essere in relazione alla natura delle funzioni ad esso attribuite: **in una democrazia, esercitare le più alte funzioni costituzionali è consentito soltanto a chi sia dotato di legittimazione popolare.** Nel testo governativo, invece, un Senato così malamente costruito partecipa addirittura alla funzione legislativa del più alto livello, la *revisione della Costituzione*, con i medesimi poteri della Camera elettiva, ed è chiamato pure ad eleggere due giudici della Corte costituzionale acquisendo così un potere ben più incisivo di quello del Senato attuale. Oggi, infatti, cinque dei quindici giudici costituzionali sono eletti dal Parlamento in seduta comune, all'interno del quale il minor numero dei senatori rispetto a quello dei deputati significa un loro minor peso. La riforma invece attribuisce l'elezione di tre giudici alla Camera (dove i deputati sono più di seicento) e di due giudici al nuovo Senato composto da sole cento persone. Il divario di potere tra le due Camere —e tra i loro componenti— è tanto evidente quanto ingiustificato: solo se il nuovo Senato fosse concepito quale organo di garanzia (*com'era secondo alcune proposte*) un simile potere potrebbe trovare giustificazione, ma è evidente che **nella composizione stabilita dal progetto governativo è del tutto impensabile considerare i Senatori una 'garanzia'.** Il ruolo decisivo delle segreterie dei partiti sulla loro elezione (sostanzialmente una nomina) di certo non lo consente e la funzione loro attribuita non può che apparire un espediente per mettere le mani in modo indiretto sulla Corte costituzionale. Vale a dire sulla composizione dell'organo che ha l'alto compito di garantire il rispetto della nostra Carta! **Due giudici, a disposizione dei politici, possono spostare i delicati equilibri della Corte.**

In verità si tratta di una norma che la Camera aveva giustamente eliminato in un momento di lucida coscienza, in questi giorni ricomparsa al Senato come il terzo degli emendamenti proposti dal Governo per trovare l'accordo con la minoranza Pd. E questa, inspiegabilmente, ne sembra soddisfatta. **È augurabile che una competenza dalle implicazioni tanto pericolose sparisca di nuovo quando il testo tornerà alla Camera.**

Il nodo politico di fondo —la *rappresentatività democratica* del parlamento se non addirittura la sorte del 'popolo sovrano'— emerge più chiaro guardando al complesso delle riforme, in particolare guardando la riforma del Senato e la **nuova legge elettorale** insieme. Una legge approvata con forzature procedimentali evidenti e senza un reale confronto, che distorce la volontà degli elettori attraverso l'attribuzione di un ingente premio, e così alterando l'esito del voto, può **consentire ad una minoranza esigua di impadronirsi di tutte le istituzioni, comprese quelle di garanzia.** Parlo di una minoranza esigua perché la soglia del 40% richiesta per ottenere il premio è solo un ingannevole schermo; se nessun partito la raggiunge, non avviene come disponeva la 'legge truffa' del 1953, che nessuna 'coalizione' (altra essenziale differenza) goda del premio e ciascuno abbia i seggi corrispondenti ai voti ottenuti. Con la legge attuale i due partiti più votati partecipano comunque al ballottaggio, *qualunque percentuale* abbiano raggiunto; uno dei

due necessariamente supererà l'altro ottenendo il premio in seggi e il **dominio su tutti, pur avendo un consenso elettorale bassissimo**.

Senza una soglia per partecipare al ballottaggio e senza possibilità di coalizzarsi, un solo partito prende tutto in nome della stabilità, della governabilità, della velocità del 'decidere': ma **la stabilità prodotta artificialmente da meccanismi elettorali creati per tacitare il dissenso e nascondere le fratture sociali serve solo a portarci fuori dalla democrazia costituzionale**. Si annullano le voci, non le fratture, mentre è il divario tra le persone e tra le fasce sociali a mettere a rischio la stabilità del sistema politico; ed è questo divario che si dovrebbe colmare, come la Costituzione esige, attraverso la 'solidarietà' se si vuole una stabilità che non sia *fittizia*.

Tirando le somme: i cittadini non eleggono più il Senato; nell'elezione della Camera la loro volontà viene distorta ed ha scarsissimo peso; nelle Province abolite, che in realtà sopravvivono, abolito è solo il Consiglio provinciale, vale a dire l'organo elettivo!

Dal processo riformatore in corso il popolo esce privo di voce, esce sconfitta la democrazia: nulla "giustifica la sostituzione della definizione di democrazia come governo del popolo con una definizione dalla quale il popolo, come potere attivo, sia eliminato o sia mantenuto soltanto come fattore passivo in quanto è richiesta da parte sua l'approvazione di un leader, comunque espressa". Sono parole di Hans Kelsen, grande giurista democratico del secolo scorso. Da poco le ho ricordate in altra sede; mi sembra di doverle, ancora una volta, ricordare.



Fermiamo il suicidio assistito della nostra Costituzione *Gustavo Zagrebelsky (da "Il Fatto Quotidiano" dell'8.9.'15)*



Il funzionamento della **democrazia** è cosa difficile, stretto tra l'inconcludenza e la forza.

Chi crede che si tratti di una battaglia che si combatte una volta ogni cinque anni in occasione delle elezioni politiche e che, nell'intervallo, tutto ti è concesso perché sei il "Vincitore", si sbaglia di grosso ed è destinato a essere travolto, prima o poi, dal suo orgoglio, o dalla sua ingenuità, mal posti. La prima vittima dell'illusione trionfalistica è il **Parlamento**. Se pensiamo che si tratti soltanto di garantire l'azione di chi "ha vinto le elezioni", il **Parlamento** deve essere il supporto ubbidiente di costui o di costoro: deve essere un organo esecutore della volontà del governo. Altrimenti, è non solo inutile, ma anche controproducente.

Le **riforme** in campo, infatti, sono tutte orientate all'umiliazione del **Parlamento**, nella sua prima funzione, la funzione rappresentativa. Che cosa significano le leggi elettorali, che prevedono la

scelta dei candidati attraverso le “**liste bloccate**” stilate direttamente dai capi dei partiti o attraverso la farsa delle cosiddette “primarie”, se non l’umiliazione di quella funzione nazionale: trionfo dello spirito gregario o del mercato dei voti. Il prodotto degradato, se non avariato, è davanti agli occhi di tutti. Così, mentre dalle **istituzioni** ci si aspetterebbe ch’esse tirassero fuori da chi le occupa il meglio di loro stessi, o almeno non il peggio, di fatto avviene il contrario.

Queste **istituzioni** inducono alla piaggeria, alla sottomissione, all’assenza di idee, alla disponibilità nei confronti dei potenti, alla **vigliaccheria** interessata o alla propria **carriera** o all’autorizzazione ad avere mano libera nei propri affari sul territorio di riferimento. Per essere eletti, queste sono le doti funzionali al partito nel quale ti arruoli. Non devi pensare di poter “fare politica”. Non è più il tempo: il tempo è esecutivo!

Una prova evidente, e umiliante, dell’inanità parlamentare è la vicenda che ha agitato la vita politica negli ultimi due anni: la degradazione del **Senato** in **Camera** secondaria che dovrebbe avvenire col consenso dei **Senatori**. Si dice loro: siete un costo, cui non corrisponde nessun beneficio; siete un appesantimento dei processi decisionali, cui corrisponde non il miglioramento, ma il peggioramento della qualità della legislazione. Sì, risponde il **Senato**: è così. Finora siamo stati dei parassiti inutili e dannosi e siamo grati a chi ce ne ha resi consapevoli! Sopprimeteci!

Vediamo più da vicino questo caso da manuale di morte pietosa o **suicidio assistito** nella vita costituzionale.

A un osservatore non superficiale che non si fermi alla retorica esecutiva e “governabilitativa”, cioè ai costi (“Senato gratis”, è stato detto) e alla velocità (una deliberazione per ogni legge, invece di due), l’esistenza di una “**seconda Camera**” risulta bene fondata su “ragioni conservative”. Non conservative rispetto al passato, come fu al tempo delle **Monarchie rappresentative**, quando si pose la questione del bilanciamento delle tendenze anarcoidi e dissipatrici della **Camera elettiva**, propensa a causa della sua stessa natura a sperperare denaro e tradizioni per accattivarsi gli **elettori**. Allora ciò che si voleva conservare era il retaggio del passato. Oggi, di fronte alla catastrofe della società dello spreco, si tratterebbe dell’opposto, cioè di ragioni conservative di risorse e opportunità per il futuro, a garanzia delle generazioni a venire.

Il **Senato** come concepito nella riforma moltiplica la dissipazione. Se ne vuole fare un’**incongrua proiezione amministrativistica** di secondo grado di enti locali, a loro volta affamati di risorse pubbliche. A questa prospettiva “amministrativistica” se ne sarebbe potuta opporre una “costituzionalistica”. Nei **Senati** storici, le ragioni conservative corrispondevano alla nomina regia e alla durata vitalizia della **carica**: due soluzioni, oggi, evidentemente improponibili, ma facilmente sostituibili con l’elezione per una durata adeguata, superiore a quella ordinaria della **Camera dei deputati**, e con la regola tassativa della **non rieleggibilità**, come garanzia d’indipendenza da interessi particolari contingenti.

A ciò si sarebbero potuti accompagnare requisiti d’esperienza, competenza e moralità particolarmente rigorosi, contenuti in regole di incandidabilità, incompatibilità e ineleggibilità misurate sulla natura dei **compiti** assegnati agli eletti. Fantasie.

I **riformatori** costituzionali pensano ad altro: a eliminare un contrappeso politico, ad accelerare i tempi. Non riuscendo a eliminare, puramente e semplicemente, un organo, che così come è si ritiene inutile, anzi dannoso, si sono persi in un marchingegno la cui assurda complicazione strutturale —le modalità di **estrazione** dei nuovi “**senatori**” dalle assemblee locali— e procedimentale —i rapporti con l’altra **Camera**— verrà alla luce quando se ne dovesse sperimentare il **funzionamento**.

PROMEMORIA PER RENZI...

LA COSTITUZIONE
NON SI
TOCCA !!!

