

Referendum  Costituzionale 2016

**BASTA UN** 

**Comitato Sì, PER CAMBIARE  
PADOVA**

***PAOLO GIARETTA***

**PERCHE' SI'**

**Un aiuto per decidere**

Si avvicina la data del Referendum sulle riforme costituzionali ed oramai per chi vuole ci sono moltissime fonti di informazione sulle ragioni del Sì e su quelle del No. Tuttavia sembra prevalere, specie nel fronte del No, argomentazioni di tipo fazioso, spesso falsificando la realtà della riforma, che può essere respinta ma non presentata diversa da quella che è.

Essendomi abituato in tanti anni in cui ho ricoperto incarichi istituzionali a rendere pubblica ragione delle scelte che andavo compiendo non mi sottraggo, ora che non ho più compiti di rappresentanza, ad esporre qualche argomentazione sulle ragioni che mi porteranno a votare Sì, partendo da una posizione che non è stata di aprioristica ed entusiastica approvazione della riforma. Come tanti italiani ho avuto dei dubbi, ho cercato di informarmi e di sentire le diverse ragioni. Poi bisogna decidere. E per me è decisivo il fatto che si vada in direzione di un necessario cambiamento. Perché se il funzionamento delle istituzioni fosse migliore non ci sarebbe bisogno di cambiare, ma poiché le istituzioni sono avvertite da una larga parte di cittadini come lontane, inefficienti e lente è giunto il tempo di aggiornarle. Come del resto avevano previsto i Costituenti, introducendo l'art. 138, che consente la modifica della Costituzione da parte del Parlamento, perché, come disse allora il costituente Paolo Rossi, relatore sull'articolo "La Costituzione non deve essere un masso di granito che non si può plasmare e che si scheggia... deve essere una specie di duttile acciaio".

## **PERCHÉ LA RIFORMA?**

Non nasce certo da una ambizione mal fondata dal Governo Renzi, ma da un dibattito che dura da più di **30 anni**, a partire dalla prima (di otto commissioni o comitati) Commissione bicamerale Bozzi del 1983, in cui c'è sempre stata una convergenza abbastanza ampia tra le forze politiche sui temi della riforma (solo la seconda parte, natura del bicameralismo, riorganizzazione dei rapporti Governo/Parlamento, regionalismo) ma nessun risultato concreto.

## **PIÙ LUCI CHE OMBRE**

In ogni innovazione legislativa ci sono sempre delle luci e delle ombre. Bisogna essere capaci di elaborare un giudizio sintetico: sono più le luci o le ombre, facciamo un passo in avanti o uno indietro? Sono convinto, per i motivi che esporrò più avanti, che ci sia più luce e che si facciano dei passi in avanti, nella giusta direzione. Soprattutto so che **questa è l'occasione che abbiamo per ammodernare le nostre istituzioni democratiche**. Se ci sarà un no per molti anni non ce ne saranno altre. Così come è successo dal 1996 in poi, 6 diversi tentativi di riforma costituzionale di cui uno solo si è concluso (le modifiche del Titolo V approvate nel 2001), tutti gli altri hanno portato ad un nulla di fatto. Se ci sarà un sì sarà possibile correggere eventuali imperfezioni. Ora o mai più.

## **UN MANDATO A FAR VIVERE LA COSTITUZIONE**

E' intoccabile la Costituzione? No, anche se occorre agire con particolare cautela, specialmente sulla prima parte, che è il vero lascito dei costituenti del 46/47 e che infatti non viene toccata. Ma qual'è l'eredità che ci hanno lasciato quei Costituenti? Quella di far vivere la

Costituzione, di non imbalsamarla, di rinnovarne sempre la vita, come legge suprema della Repubblica che vive nella storia. Questo è il mandato che abbiamo ricevuto. Non solo perché i Costituenti hanno previsto il meccanismo di revisione costituzionale, affidandone la potestà ai Parlamenti che si sarebbero succeduti: con cautele particolari, ma con procedure sostanzialmente semplici, richiedendo motivazione approfondita (la doppia lettura conforme di Camera e Senato e l'eventuale referendum popolare) ma non l'attivazione di apposite nuove Assemblee Costituenti. Ma è anche chiarissimo il compito che i Costituenti hanno affidato ai loro successori, come si evince dalle parole con cui Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione che formulò il testo costituzionale, si rivolse all'Assemblea presentando il testo finale: “la Costituzione sarà gradualmente perfezionata e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana. **Noi stessi ed i nostri figli rimedieremo alle lacune ed ai difetti che esistono e sono inevitabili**”. Il mandato che ci hanno dato i Costituenti non è di venerare la Costituzione come idolo immutabile ma di renderla sempre viva, aggiornandola secondo le necessità del tempo.

## **TUTTI HANNO POTUTO CONTRIBUIRE**

Tra i critici della riforma hanno un certo credito due argomenti che invece non hanno alcuna parentela con la verità dei fatti. Che è stata fatta troppo in fretta e che la riforma è sostanzialmente una riforma del Governo imposta al Parlamento. Ci sono i dati a smentire queste affermazioni. L'iter di approvazione della riforma è durata **2 anni e quattro giorni**, senza contare il tempo da qui al 4 dicembre. Troppo veloci? Certamente più lenti dei Costituenti che per consegnare la Costituzione nel dicembre del 1947 ci misero un anno e sei mesi. Discussione lunga e approfondita, tanto che gli atti del solo Senato occupano la bellezza di oltre novemila pagine. Né si può dire che il Governo abbia fatto una proposta a scatola chiusa. Il progetto iniziale del governo era di 44 articoli, tra Camera e Senato si è intervenuti 39 volte sul testo del Governo e sono stati aggiunti 6 articoli nuovi, altre modifiche sono state fatte nelle seconde letture per un complesso di **122 proposte emendative accolte dal Governo**.

Tutt'altro che un testo chiuso del Governo. Comunque per le due più rilevanti modifiche della Costituzione del dopoguerra sempre l'iniziativa è stata governativa. Così fu per la modifica del Titolo V del 2001, che iniziò l'iter parlamentare con una proposta di legge del Presidente del Consiglio dei Ministri che era nientemeno che Massimo D'Alema . Così fu per la proposta di Berlusconi del 2005, poi bocciata dal referendum, con un progetto di legge a firma Berlusconi, Fini, Bossi ed altri. Certo nel 1947 il Governo non poteva presentare una proposta di Costituzione all'Assemblea. Ma naturalmente il Presidente del Consiglio De Gasperi e Togliatti, vicepresidente del Consiglio fino alla sua elezione nell'Assemblea Costituente, che erano anche i capi dei due maggiori partiti, la DC ed il PCI, furono determinanti negli orientamenti dei Costituenti.

## **POCO CONSENSO?**

Infine si contesta il fatto che le modifiche costituzionali siano state approvate da una troppo ristretta base parlamentare, a differenza della Costituzione del '48. Vero, anche se nelle sei votazioni finali tenute dal Parlamento la percentuale dei favorevoli è sta del 57%. **E' per questo infatti che si svolge il referendum, richiesto dallo stesso PD**. E tuttavia questo non dipende certo dalla maggioranza governativa, tanto che alla prima lettura del Senato Forza Italia votò a favore, cambiando poi idea dopo l'elezione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, mentre M5S fin dall'inizio ha rifiutato ogni coinvolgimento parlamentare.

Non fu così nel 1947, perché i maggiori leader, a partire da De Gasperi e Togliatti compresero in modo lungimirante che in una situazione politica sommamente incerta (chi avrebbe vinto le elezioni politiche del 1948) era necessario costruire la convergenza politica di una comune “patria costituzionale”. Nonostante che il PCI fosse stato già sbarcato dal Governo e che non mancassero nella DC settori che volevano escludere il PCI dal patto costituzionale. E comunque, se pure ci fu un voto largamente maggioritario nell'approvazione finale, molti singoli articoli vennero

approvati a maggioranza, talora molto esigua.

## IL CONTENUTO DEL TESTO

Nel merito lasciamoci pure guidare dal testo della scheda proposta per il referendum. E' il titolo della legge, e sempre nei quesiti costituzionali è stato usato il titolo della legge. Tanto che nell'approvazione delle modifiche del Titolo V del 2001 il sen. di minoranza Giovanardi fece degli emendamenti per modificare il titolo della legge che il Governo accolse. Questa volta nessuno ha proposto di modificare il titolo, ritenendo evidentemente che il titolo corrispondesse ai contenuti, salvo ripensamenti tardivi. Si vorrebbe sulla scheda un quesito incomprensibile, come è accaduto spesso per i referendum ordinari?

Dunque i temi sono:

- **superamento del sistema di bicameralismo paritario** (che significa anche riduzione del numero dei parlamentari e nuovo rapporto Governo/Parlamento)
- **riduzione dei costi** di funzionamento delle istituzioni (il risparmio maggiore è un innalzamento della efficienza del sistema...)
- **revisione del Titolo V** su Regioni ed autonomie
- **soppressione del CNEL.**
- E aggiungerei: **nuove forme di partecipazione per i cittadini.**

Le innovazioni sono queste. Non facciamoci fuorviare dal numero degli articoli modificati (anche questo oggetto di polemica) perché almeno un terzo delle modifiche sono solo tecnico formali, ad esempio si modificano tutti gli articoli in cui compare la parola "Province" perché soppresse, o dove compaiono riferimenti al Senato non più congruenti.

## FINE DEL BICAMERALISMO PARITARIO

Oggi abbiamo due Camere che fanno esattamente le stesse cose. Tutte le procedure sono duplicate. I Costituenti discussero molto sulla forma del Parlamento: c'era chi voleva la forma monocamerale (il PCI soprattutto), chi pensava al bicameralismo differenziato, con il Senato eletto dalle autonomie locali (come sarebbe con la riforma) o formato da rappresentanti della società civile (rettori delle Università, sindacati, associazioni economiche, ecc.) Alla fine nell'incertezza anche del quadro politico futuro si decise per un sistema pienamente paritario, per le modalità elettive e per le competenze.

**Nel futuro parlamento la fiducia politica al Governo la dà solo la Camera.** Ordinariamente le leggi le approva solo la Camera, salvo le leggi in materia costituzionale, riguardanti l'ordinamento delle autonomie, l'attuazione del titolo V, le norme elettorali per il Senato, la normativa UE che restano bicamerali. Il Senato ha poi una funzione di controllo, se ritiene può fare osservazioni entro il termine di trenta giorni e la Camera decide in via definitiva. Un sistema più semplice e rapido in linea con la struttura della maggior parte dei parlamenti occidentali.

**Il Senato scende da 315 a 95**, rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali. L'elezione è indiretta, provvederanno le singole Regioni, secondo modalità fissate da una legge, comunque con il vincolo del rispetto dei voti espressi per l'elezione dei consiglieri regionali. Si poteva fare meglio? Sì, la norma poteva essere più chiara. Vorrei però ricordare che con l'attuale Costituzione sono esclusi ingiustificatamente dal voto circa 4 milioni di cittadini, i giovani tra 18 e 25 anni che non hanno titolo di votare per il Senato. E che comunque chi entrerà in Senato sarà o Sindaco o Consigliere regionale, cioè persone elette direttamente dai cittadini.

I fautori del No dicono che in questo modo si complica il processo legislativo, con varie tipologie di approvazione. Direi proprio di no, se si tiene conto che Stefano Ceccanti ha calcolato che **delle leggi approvate in questa legislatura solo il 3% sarebbero state soggette alla approvazione bicamerale.** Per tutte le altre una procedura semplice, chiara e lineare: esamina, discute e vota la Camera dei Deputati.

Sostenere che si realizzerebbe una svolta autoritaria perché vi è normalmente una sola Camera a legiferare è francamente insostenibile. A meno che non si voglia sostenere che sia normale che una Camera abbia una maggioranza diversa dall'altra, che tra l'altro era una delle preoccupazioni che manifestava uno dei più autorevoli Costituenti, il vicentino prof. Egidio Tosato, che intervenendo in Assemblea disse: “Noi lasciamo aperta la porta a situazioni molto difficili e molto gravi, e che potranno mettere a dura prova, e non so con quale risultato, l'intero edificio costituzionale...Può darsi, ed è molto probabile, data la diversità dei sistemi elettorali, che in una Camera domini una maggioranza di un dato colore, e nell'altra Camera una maggioranza di colore ben diverso” Profetico..

## **AGGIORNAMENTO DEL TITOLO V**

Il titolo V è la parte della Costituzione che si occupa delle Regioni e delle autonomie locali. Quali le novità?

**Vengono eliminate le province.** Cosa da poco dopo tanti anni che se ne parla? O una formidabile occasione per le regioni di essere protagoniste in una incisiva riorganizzazione dei servizi territoriali, senza i vincoli di confini che hanno in molti casi poca rispondenza con le effettive gravitazioni. Come riorganizzare i servizi sui territori, come prestarli in modo più efficiente, come decentrare funzioni, ecc.

**Cessa la legislazione concorrente** secondo la quale Stato e regioni legiferavano insieme in molte materie e con molte incertezze. Le regioni effettivamente perdono qualche competenza. Ma è giusto che succeda: ha senso che esista una legislazione concorrente ad esempio in materia di infrastrutture strategiche che riguardano tutto il paese? Del resto è stata materia di grande conflittualità tra Stato e Regione per la difficoltà di dipanare le effettive competenze e la Corte Costituzionale impiega metà del proprio tempo a dirimere queste divergenze, comunque con una costante interpretazione a favore dell'interesse nazionale. Meglio perciò fare maggiore chiarezza, ad ognuno il suo.

**C'è un consistente ampliamento della possibilità di rafforzare le forme di autonomia** delle regioni che si trovano in equilibrio di bilancio in materie importanti non previste dall'attuale titolo V, come istruzione, università e ricerca scientifica, politiche del lavoro e sociali, territorio e cultura.

**Infine le Regioni (e i Comuni) entrano direttamente nel processo legislativo** con il nuovo Senato e nominano due giudici su cinque della Corte Costituzionale. Una cosa da poco?. Invece di partecipare ad una poco incisiva Conferenza Stato/Regioni queste ultime partecipano direttamente alla formazione delle leggi nelle materie che le riguardano. Una rivoluzione se sarà attuata con ferma volontà e capacità innovativa e saranno scelti i giudici sulla base della competenza e della visione autonomistica.

Una parola su un argomento polemico che viene usato, l'estensione ai senatori delle stesse garanzie dei deputati. **Si continua a parlare di autorizzazione a procedere, istituto che non esiste più dal 1993.** Oggi un pubblico ministero può indagare e poi il giudice esaminare e condannare il parlamentare al carcere senza bisogno di nessuna autorizzazione. L'unica autorizzazione che dà il Parlamento (e la ha data con larghezza) è alla richiesta di arresto preventivo nel corso delle indagini. Ritengo che sia una disposizione saggia, perché con l'arresto si altera la composizione degli organi costituzionali. E di fronte a molte indagini sul mondo delle istituzioni che si concludono con assoluzioni anche in primo grado o con il non luogo a procedere è bene che sia così. La divisione dei poteri è un valore da conservare.

## **I RAPPORTI TRA GOVERNO E PARLAMENTO**

E' il più singolare argomento di polemica del fronte del No. Ci sarebbe una svolta autoritaria, uno squilibrio grave tra i poteri, una sopraffazione del Governo sul Parlamento. Poi si va a vedere i testi.

**L'unico potere nuovo dato al Governo è la possibilità di chiedere una corsia preferenziale** per i provvedimenti che ritiene essenziali per l'attuazione del proprio programma. Potere con molti limiti: la richiesta non può riguardare le leggi bicamerali, costituzionali, elettorali ed altre. Per le altre leggi il Governo può chiedere che il Parlamento le esamini con un termine di 70 giorni. Tutto qui. In compenso il Governo incontra nuovi limiti nell'abuso dello strumento dei decreti legge, che non possono essere caricati di argomenti estranei durante l'esame parlamentare.

Lasciamo le cose come stanno? Ci sarà l'attuale degrado delle funzioni parlamentari. Perché bisogna vedere la prassi e non l'astratta teoria. Oggi il Governo abusa di due strumenti, questi sì capaci di svuotare il Parlamento: il decreto legge che ha un termine massimo di approvazione (attualmente con due procedimenti separati di Camera e Senato!) di 60 giorni e soprattutto il voto di fiducia su un provvedimento, che facendo decadere tutti gli emendamenti parlamentari espropria il Parlamento della essenziale facoltà emendativa. 70 giorni di esame di una sola Camera sono davvero troppo pochi? Che idea abbiamo dei tempi decisionali di una moderna democrazia? Del resto la complessa legge fondamentale sul Bilancio viene approvata con le regole attuali (sempre da due rami del Parlamento) in un tempo più breve.

Sempre una statistica predisposta dal prof. Stefano Ceccanti dimostra che con le regole attuali gli unici provvedimenti che marcano speditamente sono le conversioni dei decreti legge: in media ci vogliono 52 giorni mentre per le leggi ordinarie ce ne vogliono 563. Lasciamo le cose come stanno, allora sì il Governo prevale sul Parlamento.

## **RIDUZIONE DEI COSTI DELLE ISTITUZIONI**

Non mi piace l'idea che si trasmette che ogni denaro speso per far funzionare bene le istituzioni e facilitare la partecipazione dei cittadini alla vita politica siano soldi sprecati. Il buon funzionamento delle istituzioni è essenziale per la credibilità della vita democratica ed anche per la capacità di creazione di ricchezza di un paese. Resta il fatto che possiamo mettere in fila: la soppressione delle province, riduzione del numero dei parlamentari, mandato gratuito da parte dei senatori che essendo consiglieri regionali sono già retribuiti, tetto alle competenze dei consiglieri regionali, soppressione del CNEL che non ha mai avuto alcuna sostanziale funzione utile al paese (quando fu previsto fu visto come un modo per recuperare una idea di composizione del Senato, poi bocciata, basata sulla presenza di esperti e rappresentanti delle categorie produttive), a cui possiamo aggiungere la eliminazione del finanziamento pubblico dei partiti, attuato con legge ordinaria. Non è questa la parte più significativa della riforma, ma non c'è dubbio che è una risposta ad una domanda diffusa nell'opinione pubblica.

## **NUOVE FORME DI PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI**

Penso che siano molto positive le novità che vengono introdotte: restano cinquecentomila le firme necessarie per l'iniziativa referendaria ma se gli organizzatori ne raccolgono ottocentomila c'è un cambiamento fondamentale che **per la validità della consultazione referendaria non serve più il voto della maggioranza più uno degli aventi diritto** ma basta la metà più uno dei partecipanti alle precedenti elezioni politiche. In questo modo si riporta il referendum al suo vero significato, tenendo conto delle tendenze di partecipazione al voto dei cittadini e svuotando la strumentalità di non partecipazione al voto da parte dei contrari per far fallire il referendum.

Servono più firme per le proposte di legge di iniziativa popolare (da 50.000 a 150.000, tenendo conto che rispetto all'Italia del 1948 i cittadini hanno a disposizione molti più strumenti, a partire dai social, per promuovere campagne di mobilitazione dell'opinione pubblica) ma a differenza di oggi si avrà la certezza di una discussione parlamentare in termini certi. Se c'è autentica mobilitazione il Parlamento è obbligato a rispondere.

Infine è previsto il referendum popolare propositivo e di indirizzo che sarà regolato da futura legge costituzionale



## **IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Il Presidente sarà eletto come ora dal Parlamento in seduta comune, senza l'integrazione dei delegati delle Regioni prima prevista in considerazione del nuovo Senato. Cambiano le maggioranze necessarie. Per le prime tre votazioni servono i due terzi dei componenti (come ora), per altri tre scrutini servono i tre quinti dei componenti, dal settimo è sufficiente **la maggioranza dei tre quinti dei votanti**.

Anche su questo punto ci sono state polemiche infondate: una maggioranza si elegge da sola il Presidente della Repubblica si è detto. Ma non è vero, visto che il premio che l'Italicum dà alla maggioranza è inferiore a tre quinti. Ho sentito un autorevole intellettuale affermare che bastando i tre quinti dei presenti potrebbe succedere che votando dieci senatori basterebbero sei senatori per eleggere il presidente. Una provocazione certo, ma una provocazione impossibile non solo per motivi politici, perché non si vede per quali motivi interi blocchi di parlamentari dovrebbe sottrarsi al dovere del voto della più alta autorità di garanzia. Impossibile per motivi giuridici, perché comunque le Camere per deliberare devono avere il numero legale, cioè il voto del 50% più uno dei componenti.

## **CONCLUSIONI**

Sono questi i motivi principali per cui voterò SÌ. Perché penso appunto che le luci superino abbondantemente le ombre. E perché se prevarrà il SÌ penso si facciano dei passi in avanti in direzione dell'efficienza e razionalità del sistema istituzionale, presupposto essenziale per la vitalità democratica di un paese. E si potranno correggere eventuali imperfezioni che tali risultassero alla prova del collaudo delle nuove norme. Se prevarrà il NO nessuna persona intellettualmente onesta può affermare che si possa riprendere un rapido percorso di riforma costituzionale, dopo che per 33 anni (tanti sono quelli passati dalla prima bicamerale Bozzi) non si è riusciti ad attuare alcuna riforma e che quella sottoposta all'esame degli elettori ha richiesto due anni di lavoro.

Dal NO uscirebbe anche una grave destabilizzazione della legislatura. Perché i tanti soggetti che propagandano il No sono contrari al testo ed ancor più al Governo Renzi o semplicemente a Matteo Renzi, ma per il resto sono divisi su tutto: dai neo fascisti all'estrema sinistra, dai *giustizialisti* ai difensori a prescindere di Berlusconi, con idee diversissime di democrazia e di modelli istituzionali, di politica economica, di futuro per l'Italia.

In ogni caso condivido le parole che lo storico Paolo Pombeni alla fine di un suo bel libro sulla storia della Costituzione : “se quel testo sarà capace di portare frutti positivi dipenderà dalla qualità del paese e non dalla maggiore o minore perfezione delle norme che sono state scritte. In fondo quelle si possono sempre interpretare o cambiare. Con la qualità del paese la faccenda è assai più complicata, per cui sarebbe meglio lavorare a migliorare quella che perdersi a disquisire sulla democrazia perfetta”.

**Comitato SÌ, per cambiare Padova**  
Coordinatore Paolo Giaretta

Vice Coordinatore Walter Stefan sindaco@comune.saonara.pd.it  
Segretario Gian Paolo Pinton

[www.bastaunsi](http://www.bastaunsi)  
[www.paologiarretta.it](http://www.paologiarretta.it)