



Linee per la modernizzazione e la riforma democratica dell'ordinamento costituzionale

Bozza¹

1. Premesse:

1.1 Le linee che qui si presentano si muovono nel solco del documento dei senatori PD approvato dal Senato il 2 dicembre 2009 e del ddl approvato nella scorsa Legislatura dalla Commissione AACC della Camera. Ma vanno oltre il confine di quei documenti perché si pongono l'obiettivo di costruire una completa piattaforma per modernizzare e riformare con contenuti democratici il nostro ordinamento costituzionale. Perciò le linee affrontano anche i temi dell'etica pubblica, del referendum, delle leggi di iniziativa popolare.

1.2 Le linee non prendono in esame le questioni costituzionali relative all'assetto delle diverse magistrature; al tema (salvaguardare e rafforzare, ove necessario, la indipendenza di tutti i magistrati, ma garantire trasparenza e responsabilità per ciascuno di essi) il PD intende dedicare un apposito approfondimento, sul *se* innanzitutto, e se sarà superata la prima valutazione, sul *come* e sul *quando*. In quella sede si valuterà, tra l'altro, se sia opportuno costituire un organo indipendente, in parte significativa espresso dalle diverse magistrature, che sia giudice disciplinare per tutti i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari) e giudice dei ricorsi contro le decisioni degli organi di autogoverno delle diverse magistrature. Si assicurerebbe così lo stesso "trattamento" disciplinare a tutti i magistrati, indipendentemente dal tipo di giurisdizione alla quale appartengono, e si individuerrebbe l'organo competente a decidere, in caso di ricorso, al di fuori di una delle giurisdizioni in causa.

1.3 Sui temi della forma di governo e della riforma del bicameralismo paritario il PD ha già presentato da tempo le sue proposte. Il centro destra non l'ha ancora fatto per le sue note difficoltà interne. Noi non stiamo ad aspettare; andiamo avanti nella costruzione di una

¹ Questa testa è stato preparato insieme ai parlamentari PD delle Commissioni Affari Costituzionali della Camera e del Senato.

piattaforma strategica per la modernizzazione e la riforma democratica perché è nostro dovere farlo e perché i cittadini hanno il diritto di conoscere in modo completo le nostre proposte.

- 1.4 Le riforme devono garantire in modo inequivoco: unità nazionale, coesione civile, trasparenza delle decisioni politiche, separazione dei poteri.
- 1.5 I modelli di altri Paesi vanno valutati con attenzione. I tentativi di innesto di esperienze altrui falliscono se non si tiene conto delle convenzioni costituzionali che accompagnano il funzionamento dei singoli ordinamenti e delle trasformazioni che stanno verificandosi anche in ordinamenti fortemente consolidati.
- 1.6 Ad esempio, in Francia e in Germania vige la convenzione del non accordo con i partiti estremi. In omaggio a questa consuetudine Chirac, alcuni anni fa, in occasione delle elezioni regionali, vietò al suo partito un patto di coalizione con il Fronte Nazionale. Schroeder, nel corso della sua ultima campagna elettorale, assicurò che non avrebbe stipulato alcun patto con la Linke. Dopo il voto, se avesse stretto una intesa con l'estrema sinistra, avrebbe governato al posto della Merkel. Ma fedele alla parola data agli elettori e alla convenzione di non accordo con i partiti estremi, il Leader della SPD non stipulò quella intesa, cedette il governo alla CDU e si ritirò dalla vita politica. In Italia, invece, ha prevalso il principio dell'alleanza di tutti contro tutti, con la sola eccezione delle elezioni politiche del 2008. L'eccezione non si è riproposta nelle successive elezioni regionali. In Gran Bretagna, il patto di coalizione tra Cameron e Clegg prevede (par. 6) lo scioglimento della Camera dei Comuni non più per decisione del premier, ma solo se la richiesta è sostenuta almeno dal 55% dei componenti della Camera. Se la clausola verrà confermata attraverso una legge, si tratterà di un significativo cambiamento del sistema britannico, con un passaggio di poteri dal Governo al Parlamento.
- 1.7 Le questioni vanno affrontate con distinti e omogenei disegni di legge. La presentazione dei diversi disegni di legge deve essere contestuale. In materia costituzionale è opportuno seguire il criterio del "minimo necessario", piuttosto che il criterio del "massimo possibile". Un disegno di legge omnibus presenterebbe il rischio di prestarsi a espansioni improprie, impedirebbe, in caso di referendum confermativo, un giudizio di carattere omogeneo, data l'eterogeneità delle materie trattate e probabilmente violerebbe il principio dell'art. 138 Cost, che prevede "leggi di revisione costituzionale", non leggi che riscrivono intere parti della Costituzione. Le riforme che il PD propone vanno attuate con la procedura prevista dall'articolo 138; siamo contrari ad ipotesi di assemblee costituenti o di commissioni speciali.

2. Le riforme e la Costituzione

- 2.1 Nel corso della esperienza repubblicana l'impianto della Costituzione si è rivelato un fondamentale fattore di coesione e di modernizzazione del Paese. Le riforme vanno fatte non "contro" la Costituzione, ma "secondo" la Costituzione.

2.2 Il dibattito sulla riforma della Costituzione risale alla seconda metà degli anni Settanta, quando si lamentava il peso eccessivo delle Assemblee, la fragilità dei governi, le difficoltà della decisione politica. In tutti questi anni si è continuato a parlare di riforme, ma i termini del dibattito sono cambiali nel tempo e sono cambiate anche le esigenze.

2.3 Oggi le principali esigenze sono:

- a) assicurare il rispetto dei principi fondamentali dell'etica pubblica;
- b) rendere il sistema decisionale più rapido, più efficiente e più controllabile;
- c) potenziare gli strumenti di partecipazione dei cittadini (nuova legge elettorale, referendum e leggi di iniziativa popolare);
- d) riqualificare il Parlamento come luogo della rappresentanza politica della nazione (Camera) e dei territori (Senato);
- e) completare e razionalizzare, alla luce dell'esperienza, la riforma attuata con il nuovo Titolo V;
- f) garantire i diritti fondamentali in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale;
- g) ridurre le improprie concentrazioni di potere nelle istituzioni e nei partiti.

3. Conferme e riforme

3.1 Le finalità indicate possono essere conseguite attraverso alcune conferme e alcune riforme.

3.2 Conferme:

- a) confermare il carattere parlamentare della Repubblica;
- b) confermare il ruolo di garanzia costituzionale e di equilibrio tra i poteri della Repubblica proprio del Presidente della Repubblica;
- c) confermare il pluralismo come carattere fondamentale del nostro ordinamento costituzionale.

3.3 Riforme

ETICA PUBBLICA

- a) Affrontare, prevalentemente con leggi ordinarie, il tema della disciplina dei partiti politici e dei costi della politica distinguendo costi della democrazia, costi del funzionamento delle istituzioni politiche, costi dell'amministrazione pubblica. Secondo alcune valutazioni il costo globale di tutto il personale politico si aggirerebbe attorno ai 4 miliardi di euro; è corretto individuare un parametro generale di riferimento per le retribuzioni di tutte le funzioni politiche (ad esempio la media delle retribuzioni dei parlamentari dei Paesi europei). Rivedere il meccanismo dei rimborsi elettorali. Vanno inoltre individuate e colpite le fonti di spreco, che comporterebbero, secondo alcune valutazioni un costo improprio

per le finanze pubbliche attorno agli 80 mld di euro. Spesso questi sprechi sono indicati con precisione nei documenti della Corte dei Conti: quanto sono costate, ad esempio, le ordinanze emanate con i poteri della protezione civile per questioni che non avevano e non hanno nulla a che vedere con la protezione civile?. Prevedere casi di incandidabilità e di decadenza in conseguenza di condanne definitive per delitti infamanti.

DIRITTI DEI CITTADINI

- b) Rafforzare l'istituto del referendum, aumentando il numero delle sottoscrizioni necessarie per l'iniziativa, anticipando il giudizio della Corte Costituzionale sull'ammissibilità dei quesiti, abbassando il quorum richiesto per la validità della consultazione, riferendolo alla partecipazione al voto registrata nelle precedenti elezioni per la Camera dei deputati.
- c) Rafforzare le proposte di legge di iniziativa popolare, assicurando entro termini ragionevoli l'esame parlamentare della proposta e il voto finale.

LEGGE ELETTORALE

- d) Riformare la legge elettorale; restituire ai cittadini il diritto di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento; proporre una netta differenziazione tra il sistema elettorale della Camera, che deve favorire la costruzione nelle urne di una maggioranza di governo, e il sistema elettorale del Senato, che deve favorire la rappresentanza dei territori. Per la Camera un buon sistema elettorale sarebbe quello di impianto maggioritario fondato sui collegi uninominali. Per il Senato, che dovrà rappresentare le regioni e le autonomie locali, sarebbe positiva l'elezione diretta in collegi regionali, insieme alla elezione del Consiglio Regionale, con sistema proporzionale e clausola di sbarramento. In entrambi i casi le leggi elettorali devono garantire l'attuazione dell'art.51 della Costituzione.
- e) Divieto di doppio mandato. Costituzionalizzare il divieto di conflitto di interessi per tutte le cariche di governo nazionale, regionale e locale. Rendere più rigorosi i casi di incandidabilità, incompatibilità, ineleggibilità; attribuire alla Corte Costituzionale la competenza a decidere sui ricorsi avverso le decisioni delle Camere in queste materie.

RIFORMA DEL BICAMERALISMO PARITARIO

- f) Particolarmente impegnativa è la riforma del bicameralismo paritario. Il federalismo esige un centro forte per evitare che si avviino processi di dissoluzione dell'unità nazionale; è opportuno diffidare di soluzioni "deboli" che sarebbero destinate all'insuccesso e favorirebbero processi istituzionali centrifughi. Il Senato non può essere una camera dimezzata perchè verrebbe

meno tanto il principio, per noi fondamentale, del recupero della dignità delle istituzioni parlamentari quanto la necessità di una istituzione autorevole che ricollegli l'impianto federale all'unità nazionale. Sinora la materia delle funzioni del Senato Federale è stata trattata per "sottrazione" dal bicameralismo paritario. È un metodo sbagliato, che non tiene conto delle specifiche funzioni di un Senato federale. Sarebbe utile, invece, ridislocare le funzioni delle due Camere in modo totalmente nuovo.

- g) La Camera dei deputati, rappresentante della nazione, sarebbe titolare del rapporto fiduciario; rientrerebbe perciò nelle sue competenze conferire e ritirare la fiducia, approvare in via definitiva le leggi, con maggioranza qualificata quando intende superare le proposte correttive del Senato. Il Senato, rappresentante delle Regioni e degli Enti Locali, avrebbe il potere di richiamare tutte le pdl approvate dalla Camera entro i limiti e alle condizioni fissate dalla Costituzione; dovrebbe inoltre "governare" il rapporto tra Stato, Regioni, Autonomie Locali. Studiare il rapporto tra il nuovo Senato e le Conferenze: le Conferenze devono restare, ma occorre ridefinirne i compiti, in relazione alle nuove competenze del Senato. Le leggi costituzionali e quelle che regolano i rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie locali sono bicamerali, ad eccezione delle leggi che implicano una responsabilità politica del governo (es. legge finanziaria) o la responsabilità esclusiva dello Stato (es. leggi di principio nelle materie concorrenti).

PARLAMENTO

- h) Ridare autorevolezza e rappresentatività al Parlamento, oltre che con nuove leggi elettorali, attraverso la riduzione del numero dei parlamentari (*da 400 a 500 deputati, da 200 a 250 senatori*), il potenziamento delle funzioni di controllo, il superamento del bicameralismo paritario.
- i) Prevedere principi che valorizzino, come richiesto dal Trattato di Lisbona, il ruolo dell'intero Parlamento e dei Consigli regionali nei processi di decisione comunitaria.
- j) Prestare cura particolare per un procedimento legislativo snello.
- k) Allo scopo di consentire al Parlamento la determinazione delle risorse necessarie per ogni legge che comporti nuove o maggiori spese, occorre costituire un Comitato di controllo della spesa pubblica, composto in modo da garantire la rappresentanza paritaria della maggioranza e delle opposizioni, supportata da un'agenzia tecnica indipendente costituita in base alla legge;
- l) Rendere possibili i decreti legge solo per la materia fiscale e per le emergenze improvvise e imprevedibili; omogeneità dei d. legge e loro inemendabilità se non per la copertura finanziaria;
- m) rivedere la materia delle leggi delega, estendendo i poteri di controllo del Parlamento;

GOVERNO

- n) Sviluppare le indicazioni contenute nella Costituzione secondo le quali il presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Proponiamo di discutere attorno ai seguenti punti: il PdCM riceve direttamente la fiducia; nomina e revoca i ministri; può chiedere al presidente della Repubblica, dopo la deliberazione del CdM, lo scioglimento della Camera; sui ddl del governo può chiedere il voto a data fissa, compatibile con la complessità del provvedimento, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari;

FEDERALISMO

- o) Completare e razionalizzare la riforma del Titolo V della Costituzione attraverso la riduzione della materia della competenza concorrente, l'introduzione della clausola di sovranità, la realizzazione di una cornice unitaria di comune responsabilità (Stato, Regioni, AALL) nell'attuazione delle politiche nazionali. Occorre in particolare il coordinamento della finanza pubblica e del federalismo fiscale per la garanzia dei livelli essenziali e per il migliore funzionamento dei servizi rivolti ai cittadini.

MESSA IN SICUREZZA DELLA COSTITUZIONE

- p) La Costituzione dev'essere messa in sicurezza attraverso un rafforzamento delle procedure previste dall'art. 138 Cost.; in particolare la Prima Parte della Costituzione deve essere revisionabile solo con la maggioranza dei due terzi dei parlamentari.