

“BOTTA E RISPOSTA” SULLA RIFORMA DELLA PARTE SECONDA DELLA COSTITUZIONE

QUANTI SONO GLI ARTICOLI DELLA COSTITUZIONE CHE LA RIFORMA INTENDE MODIFICARE?

LA RIFORMA È SUDDIVISA IN 57 ARTICOLI. Le disposizioni costituzionali modificate sono tuttavia 50, tutte relative alla Seconda parte. Non viene toccata la Prima parte della Costituzione, riguardante i diritti fondamentali. Il progetto prevede, inoltre, l’inserimento di tre articoli aggiuntivi della Costituzione (98-bis, riguardante le autorità amministrative indipendenti; 127-bis, sulla possibilità per gli enti locali di ricorrere alla Corte costituzionale; 127-ter, sulla Conferenza Stato-Regioni). Gli altri articoli del progetto modificano altre leggi costituzionali o riguardano le norme transitorie.

UNA RIFORMA COSÌ IMPORTANTE DOVREBBE ESSERE APPROVATA CON IL RICORSO AD UN’ASSEMBLEA COSTITUENTE?

ASSOLUTAMENTE NO. La riforma può – e forse deve – essere approvata dal Parlamento, con il procedimento ordinario di revisione costituzionale, senza che si debba ricorrere ad una Assemblea costituente.

Storicamente, l’Assemblea costituente viene appositamente convocata solamente se è necessario elaborare una Costituzione completamente nuova, in occasione di eventi tragici (come la guerra) o di radicali mutamenti dell’ordinamento.

In Italia, l’Assemblea costituente venne convocata per elaborare e approvare la nuova Costituzione repubblicana all’indomani della guerra.

La riforma non modifica la prima parte della Costituzione, relativa ai principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini.

Già nella scorsa legislatura venne istituita la Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, presieduta dall’on. D’Alema, che elaborò una revisione dell’intera seconda parte della Costituzione. Non si trattava certo di un’Assemblea costituente !

Sia quella Commissione, come precedenti Commissioni simili, sia le proposte di istituire un’Assemblea costituente non sono mai arrivate all’approvazione finale di una riforma costituzionale.

COSA È IL FEDERALISMO ?

IL FEDERALISMO È ESPRESSIONE DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ, secondo cui le decisioni pubbliche debbono essere assunte al livello più adeguato per rispondere ai bisogni dei cittadini.

Il federalismo richiede che tali decisioni siano assunte al livello di governo più vicino ai cittadini, perché in tal modo saranno più efficaci, potranno tenere conto delle specifiche esigenze del territorio e potranno essere meglio verificate e giudicate dai cittadini stessi.

Non esiste un unico tipo di federalismo: Stati Uniti, Germania, Austria e Spagna sono accomunati dalla presenza di forti autonomie al loro interno, ma per il resto presentano una organizzazione e una distribuzione dei poteri diverse tra di loro.

PERCHÉ LA RIFORMA PONE LE BASI PER LA COSTRUZIONE DI UN MODERNO ORDINAMENTO DI TIPO FEDERALE ?

TUTTE LE MODIFICHE SONO EFFETTIVAMENTE CONCEPITE PER ASSICURARE UNA MAGGIORE RESPONSABILIZZAZIONE DEI LIVELLI DI GOVERNO PIÙ VICINI AI CITTADINI, come già avviene nei moderni Stati federali.

È per questo che settori come la sanità, la scuola e la polizia locale, almeno per gli aspetti organizzativi, sono affidati alle Regioni ed agli enti locali, che sono, per natura, più facilmente controllabili dagli utenti di tali servizi.

Inoltre, il progetto assicura maggiore stabilità di governo, maggiore speditezza alle procedure di approvazione delle leggi, nonché una generale opera di snellimento degli organi statali, a partire dalla diminuzione del numero dei parlamentari.

COSA SIGNIFICA AVERE ISTITUITO IL SENATO FEDERALE ?

IL SENATO FEDERALE RAPPRESENTA LA SINTESI E L'ESPRESSIONE DEGLI INTERESSI DEL TERRITORIO.

Esso rappresenta lo snodo essenziale tra gli interessi della comunità nazionale e quelli più propriamente locali.

In base alla riforma, i senatori sono eletti contestualmente ai consiglieri regionali e quindi sono portatori di programmi ed obiettivi analoghi a quelli di questi ultimi.

Il significato della "contestualità" sta proprio in questo: non solo scelta del medesimo arco temporale per la elezione, ma soprattutto scelta di rappresentanti delle istanze politiche del territorio.

Si crea dunque un unico filo conduttore tra politiche regionali e politiche di intervento nazionale: ecco perché tale meccanismo garantisce un effettivo e concreto legame con il territorio.

Con la contestualità, il Senato diventa un organismo permanente, ossia non legato ad una durata predeterminata (come quella, fissata in cinque anni, della Camera dei deputati): ciò significa che i senatori di ciascuna Regione durano in carica fino alle nuove elezioni regionali, quando sono eletti anche i nuovi senatori della medesima Regione.

LA RIFORMA MINACCIA L'UNITÀ DEL PAESE ?

IL FEDERALISMO INTRODOTTO DA QUESTA RIFORMA NON CREA ALCUN PERICOLO PER L'UNITÀ DEL PAESE.

Non si dimentichi, al riguardo, che la riforma enuncia espressamente il principio della "unità federale della Repubblica", che deve essere garantita dal Capo dello Stato.

Tra l'altro, già le Regioni a Statuto speciale dispongono di forme ben più avanzate di autonomia, senza che ciò abbia mai costituito una benché minima minaccia per l'unità del Paese.

Alle Regioni vengono attribuite importanti funzioni in materia di sanità, istruzione e polizia locale, in relazione all'organizzazione di tali servizi.

In particolare:

- *lo Stato fisserà gli standard delle prestazioni (scolastiche e sanitarie) e rimarrà competente per l'ordine pubblico e la sicurezza;*
- *alle Regioni sarà affidato il compito di organizzare i propri servizi nel modo più efficiente, anche per assicurare i livelli essenziali, che saranno comunque garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.*

Allo Stato, in particolare, non spetterà solamente fissare i livelli essenziali delle prestazioni ma altresì, grazie alla riforma, stabilire le norme generali sulla tutela della salute, la sicurezza e la qualità alimentare, la sicurezza del lavoro:

non si potrà avere una sanità di serie A e una sanità di serie B, a seconda delle diverse aree del Paese!

PERCHÈ LA RIFORMA DELINEA UN FEDERALISMO EFFICACE ED EQUILIBRATO ?

CON LA DEVOLUTION LE REGIONI POTRANNO CURARE AL MEGLIO L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI, PER RISPONDERE EFFICACEMENTE ALLE ESIGENZE DEI CITTADINI.

Un esempio per la sanità: con i limiti dei posti letto per ogni singola struttura, rigidamente fissati dalla legge statale, potrebbe essere ben difficile mantenere alcune piccole strutture ospedaliere che pure si sono rivelate ben funzionanti e importanti per il territorio.

Con la devolution, invece, gli ospedali dei paesi più piccoli potranno funzionare ancora.

Un esempio per l'istruzione: non vi è alcun motivo per cui debba essere lo Stato a decidere in via generalizzata sulla maggiore o minore presenza sul territorio regionale di un tipo di liceo piuttosto che di un altro; con la devolution, invece, sarà la Regione a potere meglio valutare, sulla base delle effettive esigenze dei cittadini, la distribuzione nel territorio dei diversi istituti scolastici.

Un esempio per la polizia amministrativa regionale e locale: con il sempre maggiore rilievo delle competenze regionali risulta necessario assicurare ad ogni Regione strumenti di controllo sul rispetto delle leggi e, in generale, di supporto a presidio del proprio territorio.

Inoltre, la riforma prevede il ritorno allo Stato di alcune materie (tra cui la produzione strategica, il trasporto e la distribuzione nazionali dell'energia, nonché le grandi infrastrutture di interesse sovraregionale) che la riforma costituzionale del 2001 aveva ingiustificatamente assegnato alle Regioni, con ciò creando seri

problemi di funzionamento al sistema pubblico, nonché di omogeneità di interventi sull'intero territorio nazionale.

La riforma sopprime poi la disposizione, introdotta nel 2001, che consente il "regionalismo differenziato"; un meccanismo in base al quale una singola Regione può ottenere forme di autonomia diverse rispetto a quelle di altre Regioni. In altre parole, con la riforma si evita il pericolo di penalizzare alcune aree rispetto ad altre.

Tutte le Regioni potranno stare sulla stessa linea di partenza.

La riforma del 2001 determinava un federalismo di difficile – se non impossibile – applicazione. Questa riforma configura un federalismo possibile ed equilibrato.

LA RIFORMA METTE IN PERICOLO IL PRINCIPIO DELL'INTERESSE NAZIONALE ?

OGNI RIFERIMENTO ALLA TUTELA DELL'INTERESSE NAZIONALE È STATO ELIMINATO CON LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001.

Questo progetto, al contrario, reintroduce il controllo parlamentare sull'interesse nazionale, nei casi in cui una legge regionale pregiudichi palesemente l'unità dell'ordinamento.

Esso prevede, in particolare, che il Governo, se ritiene che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, sottoponga la questione al Parlamento in seduta comune (Camera e Senato federale riuniti assieme), che può decidere, a maggioranza assoluta, se annullare o meno la legge regionale stessa.

Federalismo sì, ma non sarà un federalismo in favore di alcuni e a danno di altri.

LA RIFORMA METTE A RISCHIO L'UNIVERSALITÀ DEI DIRITTI E DELLE LIBERTÀ COSTITUZIONALI ?

ASSOLUTAMENTE NO, in quanto i diritti e le libertà sono disciplinati nella parte prima della Costituzione, dunque in un ambito che non viene in alcun modo toccato dal progetto di riforma. Ne deriva che tali preoccupazioni sono prive di fondamento.

Inoltre la riforma stessa non solo lascia allo Stato la competenza a segnare i livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali, ma trasferisce altresì ad esso la competenza sulle norme generali sulla tutela della salute, la sicurezza del lavoro e la sicurezza alimentare, che svolgono un ruolo particolarmente rilevante in tema di universalità dei diritti.

PERCHÈ LA RIFORMA NON METTE A RISCHIO ALCUNE AREE DEL PAESE ?

LA RIFORMA FEDERALE INTENDE MIGLIORARE LE PRESTAZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE, avvicinando le istituzioni ai cittadini,

aumentando i controlli e i poteri di questi ultimi e riducendo conseguentemente i costi e gli sprechi: saranno messe dunque a disposizione maggiori risorse.

La riforma non ha modificato le norme sugli interventi di perequazione tra le diverse aree del Paese, che spettano allo Stato, non incidendo in alcun modo sulla distribuzione delle risorse finanziarie.

Essa intende, invece, creare la cornice istituzionale per assicurare la distribuzione ottimale delle risorse.

QUALE È IL RUOLO DEL PARLAMENTO NELLA RIFORMA ?

LA RIFORMA RENDE ESSENZIALE E STRATEGICO IL RUOLO DEL

PARLAMENTO. Si avrà una ripartizione di competenze tra Camera dei deputati e Senato federale, rispettivamente in base alle materie di stretto interesse statale e a quelle di maggiore pregnanza territoriale.

Il Parlamento, e in particolare il Senato federale, rappresenterà inoltre un formidabile centro per il potenziamento del dialogo e della collaborazione tra lo Stato e il mondo delle autonomie

PERCHÈ IL NUOVO PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLE LEGGI PORTERÀ AD UNA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE?

LA RIFORMA SNELLISCE E SEMPLIFICA LE PROCEDURE. Infatti, essa rompe il meccanismo del cosiddetto "bicameralismo perfetto" e introduce quello dei procedimenti monocamerali. Con l'attuale "bicameralismo perfetto" un progetto di legge è approvato definitivamente solo quando Camera e Senato raggiungono una intesa sullo stesso testo, con inevitabile allungamento dei tempi di approvazione. Con la riforma, invece, le leggi – salvo alcune eccezioni - saranno approvate da uno solo dei rami del Parlamento (Camera o Senato federale), in base alla materia che si deve disciplinare (ad esempio, i disegni di legge sull'ordinamento civile saranno approvati soltanto dalla Camera, mentre le leggi riguardanti il governo del territorio saranno approvate soltanto dal Senato federale). L'altro ramo potrà esprimere solamente un parere, entro brevi termini. In base a tale sistema, non è più richiesta una doppia approvazione di Camera e Senato sull'identico testo, ma basterà il voto finale di un solo ramo per concludere l'esame di un progetto di legge.

Con la riforma si otterrà quindi una significativa riduzione dei tempi di approvazione.

L'ARTICOLAZIONE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO FAVORISCE I CONFLITTI DI COMPETENZA TRA LE CAMERE ?

LA PREOCCUPAZIONE NON HA FONDAMENTO. Sono infatti noti i criteri – rinvenibili peraltro anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale – per ripartire i provvedimenti legislativi tra Camera e Senato federale, sulla base delle materie trattate.

Nei casi più estremi e complessi, si tratterebbe di conflitti comunque gestibili attraverso una speciale commissione mista di conciliazione, formata da deputati e senatori, per stabilire la competenza dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento.

LA RIFORMA DELINEA UNA FORMA DI GOVERNO BASATA SUI SOLI POTERI DEL PRIMO MINISTRO ?

LA RIFORMA ASSICURA IL PIENO RISPETTO DELLA VOLONTÀ DEL POPOLO SOVRANO e inserisce espressamente, in Costituzione, quello che oggi accade sulla base della legge elettorale: il popolo sceglie direttamente una maggioranza per la Camera dei deputati e un Primo Ministro cui la maggioranza è collegata.

In aggiunta, il Primo Ministro, grazie alla riforma, potrà nominare o revocare i Ministri e chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati in tutti i casi in cui non abbia la fiducia della maggioranza espressa dalle elezioni. Tuttavia, la stessa maggioranza – quindi nel pieno rispetto della volontà popolare – potrà indicare un nuovo Primo Ministro, per evitare lo scioglimento.

Saranno dunque impossibili i "ribaltoni": la maggioranza che sostiene il Governo può cambiare solo con le nuove elezioni.

In sintesi, la riforma intende assicurare il rispetto della volontà del corpo elettorale, senza per questo determinare una situazione di potere assoluto del Primo ministro. Intende inoltre garantire maggiore efficacia all'azione dell'organo di vertice dell'Esecutivo.

LA RIFORMA AUMENTA O LIMITA I POTERI CHE LA COSTITUZIONE ATTRIBUISCE AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA ?

LA RIFORMA ASSEGNA AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, RINFORZANDOLO, UN RUOLO DI ASSOLUTA IMPARZIALITÀ E NEUTRALITÀ; esso svolge una azione di controllo e di garanzia nei confronti di tutti i soggetti che fanno parte del sistema istituzionale. A tale riguardo, il testo prevede espressamente che il Capo dello Stato sia il garante della Costituzione e dell'unità federale della Repubblica.

Al Presidente sono inoltre attribuiti importanti e fondamentali compiti: si pensi alla nomina dei presidenti delle autorità amministrative indipendenti oppure al delicato ruolo svolto in caso di scioglimento della Camera dei deputati. Si pensi in fine alla possibilità di autorizzare il Primo Ministro a spostare un progetto di legge, se ritenuto essenziale per il programma di governo, dal Senato federale alla Camera dei deputati.

Il Presidente della Repubblica è quindi garante anche delle prerogative del Parlamento.

NELLA RIFORMA SONO PRESENTI MECCANISMI DI PESI E CONTRAPPESI ?

LA RIFORMA CONTIENE NUMEROSE DISPOSIZIONI RIGUARDANTI IL SISTEMA DELLE GARANZIE COSTITUZIONALI, intervenendo, oltre che sulle funzioni del Presidente della Repubblica, anche sulla composizione della Corte costituzionale.

Inoltre, sono previste per la prima volta disposizioni sul ruolo dell'opposizione all'interno della Camera dei deputati. Gli esponenti dei gruppi di opposizione presiederanno le Commissioni o i Comitati che svolgono compiti ispettivi, di controllo e di garanzia.

Con la modifica dell'art. 138 Cost. viene poi reso sempre possibile il ricorso alla consultazione referendaria per qualsiasi modifica di rango costituzionale, secondo i principi della democrazia partecipativa. In altre parole, qualora nella seconda deliberazione il Parlamento dovesse approvare progetti di legge costituzionale con ampie maggioranze (pari o superiori ai due terzi dei componenti), a differenza del sistema attuale si potrà comunque procedere a referendum, se richiesto.

Viene anche previsto il quorum dei due terzi per l'elezione dei Presidenti delle due Camere (Camera dei deputati e Senato federale). Dopo la terza votazione sarà sufficiente la maggioranza assoluta.

Infine, fanno ingresso nella Costituzione le Autorità amministrative indipendenti (come quelle sulle comunicazioni, sulla privacy e sulla concorrenza). Questi organismi potranno essere istituiti per lo svolgimento di attività di garanzia e vigilanza in materia di diritti di libertà garantiti dalla Costituzione e su materie di competenza statale. I loro Presidenti saranno nominati dal Presidente della Repubblica.

Nel complesso, garanzie e contrappesi del sistema risultano significativamente aumentati.

PERCHÉ I NUOVI CRITERI DI ELEZIONE DEI GIUDICI COSTITUZIONALI NON COMPORTANO UNA "POLITICIZZAZIONE" DELLA CORTE COSTITUZIONALE ?

LA RIFORMA NON POLITICIZZA LA CORTE COSTITUZIONALE, bensì attribuisce alle Regioni un peso significativo, per il tramite del Senato federale, nella nomina di una parte dei giudici costituzionali.

La Corte non giudica soltanto in via incidentale della legittimità costituzionale delle leggi ma è anche, e più in generale, arbitro dei conflitti di competenza tra Stato e Regioni. La partecipazione delle Regioni, attraverso il Senato federale, alla nomina di alcuni giudici costituzionali, evita che una sola delle parti in causa – lo Stato - scelga l'arbitro. Insomma, l'arbitro non può essere scelto da chi "gioca in casa"! La Corte sarà così composta da giudici che esprimono tutti i livelli di produzione legislativa (non solo lo Stato, ma anche le Regioni adottano leggi).

Non bisogna inoltre dimenticare che una eventuale "politicizzazione" della Corte

sarebbe legata ai requisiti soggettivi necessari per accedere alla carica di giudice costituzionale; detti requisiti consistono soprattutto nel tipo di professione svolta (magistrato, avvocato, docente universitario) e nel livello di anzianità ed esperienza maturata.

Su questi requisiti soggettivi la riforma non incide minimamente. Anzi, il testo si pone l'obiettivo di evitare potenziali conflitti di interesse, vietando ai giudici costituzionali cessati dalla carica di ricoprire, negli anni immediatamente successivi, determinati incarichi pubblici.

QUALI SONO I TEMPI DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA ?

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001 NON CONTENEVA NORME TRANSITORIE PER GARANTIRE UN PASSAGGIO GRADUATO E PROGRESSIVO AL NUOVO MECCANISMO, che assegnava alle Regioni numerose ed importanti funzioni. Ciò ha creato lacune, incertezze, problemi interpretativi ed applicativi, provocando di conseguenza un contrasto tra Stato e Regioni, che ha messo seriamente in difficoltà non solo la Corte costituzionale – chiamata a gestire un relevantissimo contenzioso – ma anche l'intero sistema delle istituzioni.

Con la riforma appena approvata dalle due Camere viene invece garantito un passaggio graduale, non traumatico e "a costo zero" per la finanza pubblica, al nuovo assetto delle istituzioni. In particolare:

a) una parte della riforma entrerà in vigore subito: federalismo, limiti di età per il Capo dello Stato, Autorità indipendenti, competenze legislative, interesse nazionale;

b) una seconda parte sarà efficace dalla prima legislatura successiva alla data di entrata in vigore: funzioni del Senato federale, iter delle leggi, nuovi poteri del Capo dello Stato, premierato;

c) a partire dalla seconda legislatura successiva all'entrata in vigore della riforma, avranno luogo le elezioni contestuali di Senato federale e Consigli regionali, nonché la riduzione del numero dei parlamentari, che dovranno avere almeno 21 anni per la Camera dei deputati e 25 anni per il Senato federale.

PERCHE' IL FEDERALISMO RIDUCE I COSTI DEL SISTEMA?

GLI STATI FEDERALI COSTANO MENO DEGLI STATI CENTRALIZZATI.

La riforma prevede norme per l'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale. La legge ordinaria deve attuarlo entro tre anni dalla entrata in vigore della riforma costituzionale. Si prevede che in nessun caso l'attribuzione di autonomia impositiva a Regioni, comuni e province possa far aumentare la pressione fiscale complessiva.

Inoltre, è previsto che il passaggio di risorse (finanziarie, strumentali, umane)

avverrà a costo zero, ossia senza comportare duplicazioni organizzative e sovrapposizioni funzionali.

L'esperienza storica dimostra che tutti gli stati federali – sia quelli "nati" federali sia quelli divenuti tali per decentralizzazione - costano meno rispetto agli Stati centralizzati.

Tutte le trasformazioni in atto si muovono in questa direzione: basti considerare che anche lo Stato accentrato per eccellenza, la Francia, ha avviato una decisa opera di decentramento.

La storia e gli studi mostrano che il migliore e più efficace controllo dei cittadini sul governo della cosa pubblica, derivante dal federalismo, fa aumentare l'efficienza del sistema e diminuire i costi.