



Azione Cattolica Italiana

Delegazione Regionale Piemonte Valle d'Aosta



PER UN'ITALIA DI SANA E ROBUSTA COSTITUZIONE

Quali riforme costituzionali e perché?

*Incontro del Gruppo regionale fede/politica
rivolto a responsabili, aderenti e amici AC*

PARTE SECONDA – **PRESIDENZIALISMO ?**

Perché ci occupiamo di Costituzione e presidenzialismo?

*Una lunga e solida tradizione associativa ci ha insegnato
a portare una particolare cura alla nostra Costituzione, legge fondamentale,
i cui principi sono alla base della nostra identità nazionale e convivenza civile.*

*Da qui l'interesse per i processi di aggiornamento, revisione e riforma della Carta
che l'AC ha espresso negli ultimi 30 anni e che rinnoviamo in questo passaggio
così importante per la nostra democrazia e per il futuro del Paese.*



Un po' di storia

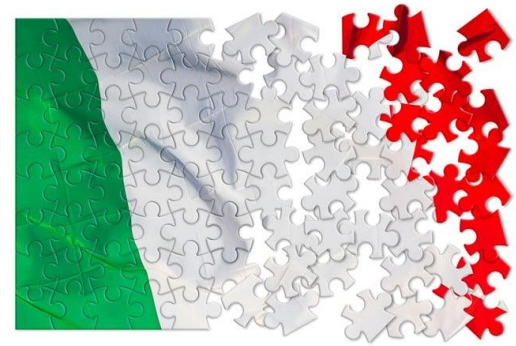
- Il ruolo del Parlamento nella storia italiana,
l'esperienza della dittatura,
il rapporto governo/parlamento,
il ruolo del Presidente della Repubblica,
Repubblica parlamentare



*una questione già affrontata
→ cammino riforme costituzionali*



Una precisazione



- **il presidenzialismo** costituisce una novità assoluta nostro ordinamento,
- nel senso che implica una forma di stato e di governo che non è prevista dalla Costituzione,
- esso prospetta un modello molto diverso rispetto a quello definito dalla nostra Costituzione.
- un cambiamento fondamentale del nostro ordinamento statale, che **sposta il centro del sistema politico dal Parlamento al Governo.**

Due passaggi

1. Parlamentarismo e Presidenzialismo

che cosa si intende
perché questa proposta di riforma
nel contesto italiano

2. Perché la **combinazione** autonomia differenziata/presidenzialismo

PRESIDENZIALISMO

- **che cosa si intende**, parola usata in senso generico
- **la proposta di Fdl** → elezione diretta del capo dello stato (*programma centro-dx p. 4*)
- **proposta di FI, Azione** → elezione diretta del Presidente del consiglio
(il c.d. ***PREMIERATO forte***)
- in entrambi i casi l'obiettivo dichiarato è garantire **maggior stabilità politica**, sostenuta dall'elezione diretta (legittimazione popolare)

REPUBBLICA PARLAMENTARE

- il **Parlamento** ha un ruolo centrale tra le istituzioni
- **elegge il Presidente** della Repubblica (PdR)
- i **rapporti** tra i 2 soggetti sono **rilevanti**: il Presidente può sciogliere le camere, incarica il presidente del consiglio (PCM), approva la lista dei ministri da questo predisposta
- vi è una netta **distinzione** tra i poteri del PdR (di garanzia, *superpartes*) e quelli del PCM (governo)

SISTEMA PRESIDENZIALE (Usa)

- il capo dello Stato è **eletto direttamente dai cittadini**, presentandosi come ***candidato di un partito***
- Detiene il **potere esecutivo** oltre a quello di rappresentanza.
- ***Non c'è relazione*** tra i due poteri del presidente e del parlamento (che può essere controllato da un partito diverso da quello del presidente → «potere diviso»)
- Viene meno la figura Presidente come arbitro *super partes* in quanto si identifica con una parte politica.

SISTEMA SEMI-PRESIDENZIALE (F)

- il capo dello Stato è **eletto direttamente dai cittadini**, presentandosi come ***candidato di un partito***
- Detiene ***in parte*** il potere esecutivo oltre a quello di rappresentanza
- Il Presidente nomina un **primo ministro** e un governo che devono avere la fiducia del Parlamento
- ***Viene meno*** la figura Presidente come arbitro *super partes* in quanto si identifica con una parte politica.

Alcuni aspetti della recente storia politica italiana

Tocchiamo 5 punti

- Il Parlamento tra **governabilità e rappresentanza**
- Le **riforme costituzionali**, i tentativi dagli anni '80 in poi
- **Leggi elettorali**
- **Astensionismo**
- La funzione dei **partiti**

La questione

*emersa già in occasione della discussione sulla legge elettorale
e sul referendum sul n° dei parlamentari,*

Il **rapporto tra governabilità e rappresentanza**

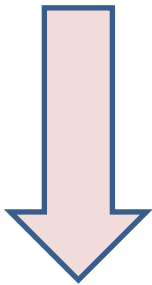
- Entrambe le proposte (autonomia differenziata e presidenzialismo) vanno nella direzione di ridurre drasticamente il **ruolo del Parlamento** nazionale, fulcro del nostro sistema attuale, a vantaggio sia del governo (potere esecutivo) sia delle regioni (potere esecutivo – legislativo – amministrativo)
- Tale spostamento però avviene
 - da un lato **concentrando il potere** (presidenzialismo)
 - dall'altro con una **differenziazione dei poteri** che passano alle **regioni** (dal regionalismo al federalismo «asimmetrico»)

La questione: quale equilibrio tra

governabilità

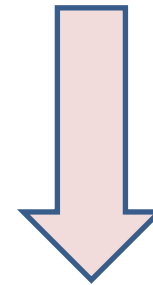


rappresentanza



• **Efficacia** dello stato

Tendenza al sistema
presidenzialistico



legittimazione del potere

Tendenza al sistema
parlamentare

Il Parlamento

tra rappresentanza e governabilità

→ *Come combinare due esigenze poste come contrastanti?*

- Legislature interrotte e frequenti crisi di governo
- Frammentazione delle forze politiche
- Crisi del sistema politico centrato sulla DC
- Crisi delle culture politiche e nascita di nuovi soggetti politici
- Multipolarismo e bipolarismo
- la lunga durata del processo legislativo → critiche all'azione parlamentare
- distanza paese reale/legale
- Equivoca forzatura del rapporto coalizioni-leader/parlamento (non garantisce la governabilità e riduce il ruolo del Parlamento che può trovare diverse mediazioni)

Il nodo della legittimazione del potere:
una gestione inefficiente/ingiusta
genera rifiuto per la politica e per le
istituzioni

Questione amministrativa o
costituzionale?
Questione etica o politica?
Che tipo di **soluzione** si cerca ad
un problema effettivo?

I° versante: rapporto Parlamento/governo

● **Governabilità**

→ 18 legislature: 9 interrotte

→ Durata dei governi: in media 414 giorni
dal 1948: 67 governi, guidati da 29 presidenti del
Consiglio diversi.

*La crisi del sistema che ruotava intorno alla DC ha
segnato un passaggio decisivo nel corso degli anni '80*

*→ progetti di riforme e richiesta di modifica della
legge elettorale → svolta nel 1992*

2° versante: il rapporto Parlamento/cittadini

- **Rappresentanza/Sovranità**

Valore base di ogni sistema democratico:
la rappresentanza piena legittima il
potere

Le scelte dei Costituenti:

- esercizio sovranità "nelle forme e nei limiti della Costituzione". (art. I)
- il sistema proporzionale principio collegialità
- il ruolo dei partiti (art.49)

Il Parlamento

tra rappresentanza e governabilità

Due sviluppi (dagli anni '80 in poi)

- **riforme costituzionali** (di sistema o puntuali)
- **leggi elettorali**: dal proporzionale al misto → *insuccesso*

Ma anche

- Tema della **democrazia rappresentativa/partecipativa/diretta**
- **Centralismo/decentramento/federalismo**
- Il rapporto tra stato e regioni
quale federalismo (solidale/differenziato)
- Il rapporto partiti-cittadini → crisi di partecipazione politica, che dal 2000 diventa **assenteismo** elettorale

Attuazione: *revisione o riforma ? manutenzione o cambiamento ?*



**Dibattito e
iniziative di legge
tra Parlamento e
Cittadini**

-Commissioni Bicamerali per proposte di riforma

1983-85, 1993-94, 1997

-La riforma costituzionale del **2001**

(modifica del titolo V, più poteri alle regioni) → **approvata**

-La riforma e il referendum costituzionale del **2006** → **respinta**

La riforma e il referendum costituzionale del **2016**

↳ (trasformazione del Senato) → **respinta**

Riforma e referendum **2020**

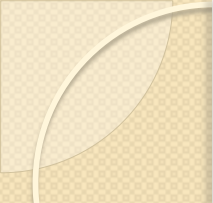
riduzione numero parlamentari → **approvata**



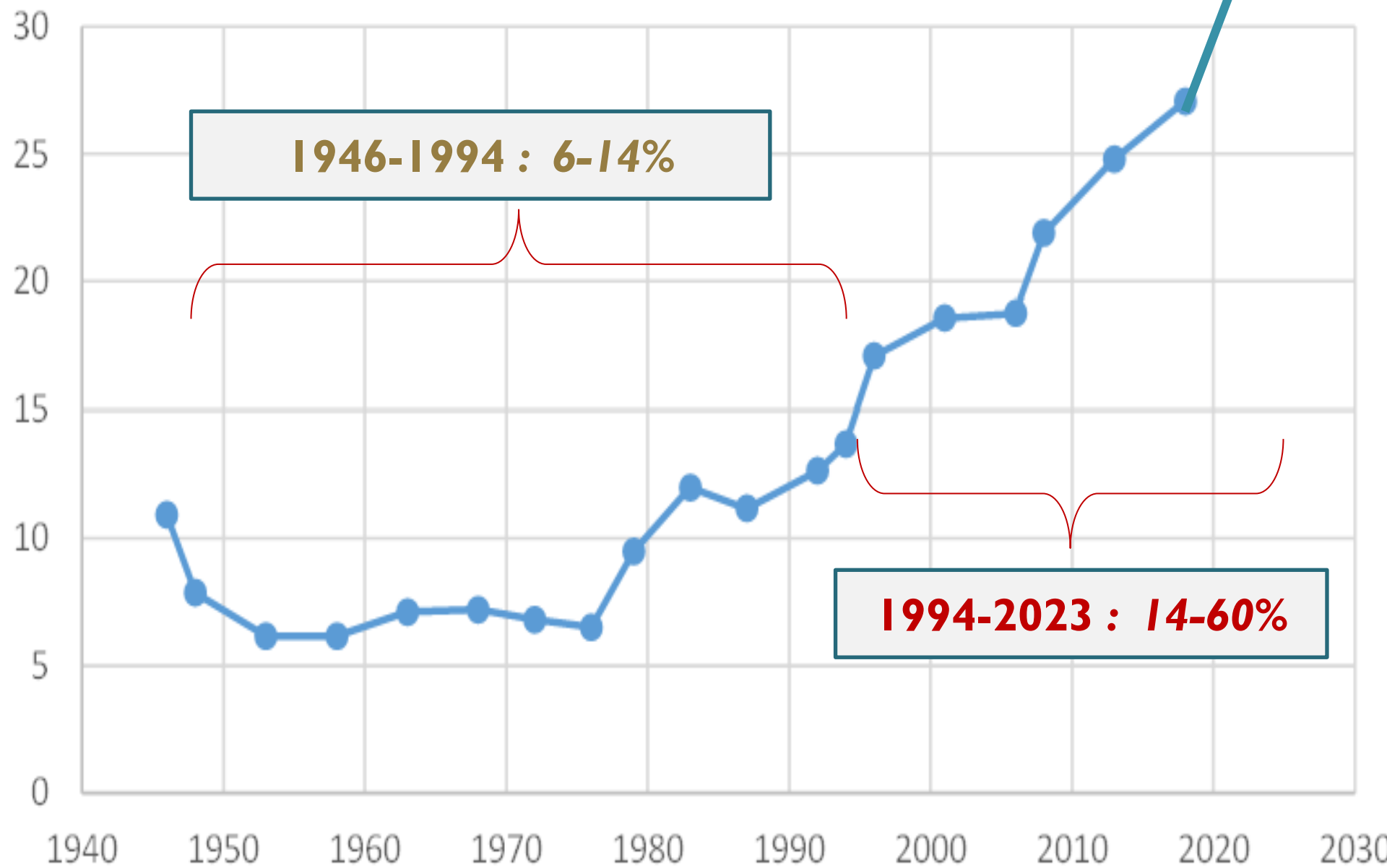
leggi elettorali

dal proporzionale al misto

- ❑ **1946-1993** : 11 elezioni - preferenze (1953 premio di maggioranza , poi eliminata)
- ❑ **dopo referendum del 1993** (abolisce il sistema elettorale del Senato) si introduce il sistema misto (75% maggioritario) (*Mattarellum*): 3 elezioni (1994, 1996, 2001)
→ prospettiva bipolarismo
- ❑ **2005** sistema proporzionale con premio di maggioranza alla coalizione più votata (che ottiene il 55% dei seggi) (*Porcellum*, poi bocciato dalla CC nel 2013): 3 elezioni (2006, 2008, 2013)
- ❑ **2015**: proporzionale con sbarramento al 3 per cento e premio di maggioranza per la lista che ottiene il 40% (*Italicum* , non utilizzato)
- ❑ **2017**: sistema misto (37% maggioritario) *Rosatellum*: 2 elezioni (2018, 2022)



astensionismo



Dati elettorali elezioni politiche 2022

- **Elettori:** 46.021.956
- **Votanti:** 29.355.592 (63,79%)
- Schede nulle e contestate: 820.068
- Schede bianche: 492.650
- **Voti validi:** 28.042.874 (60,9%)
- Voti non rappresentati: 1.914.000 (6,9% dei validi)
- **Voti rappresentati:** 26.128.874 (56,8% degli elettori)
- **Voti raccolti dal centro-destra:**
 - 12.300.244 : 43,9% dei validi, 41,9% dei votanti,
 - **il 26,7% degli elettori eleggono**
il 59,3% dei deputati e il 57,5 dei senatori,
determinando le cariche istituzionali e il governo

Ma anche dopo riforme e cambio di leggi elettorali ...

- In [Italia](#) dal 1992 al 2022 il presidente del Consiglio è cambiato 17 volte, con alcuni che hanno guidato due governi consecutivi, come Berlusconi e Conte, o in tempi diversi come Prodi e D'Alema.
- Nello stesso periodo di tempo, in [Germania](#) si sono alternati quattro cancellieri: Helmut Kohl fino al 1998, Gerhard Schröder dal 1998 al 2005, Angela Merkel dal 2005 al 2021 e Olaf Scholz dal 2021 ad oggi.
- Simile alla dinamica italiana è quella [francese](#) (13 presidenti), simile a quella [tedesca](#) è quella [spagnola](#) (5) e [inglese](#) (6)

La questione aperta dei partiti (art.49)

Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

- Il rapporto con i cittadini e la partecipazione politica
- ... e con i territori, il rapporto generale/locale
- La cultura politica di riferimento e la capacità progettuale :
 - *dai partiti ideologici ai partiti “contenitori plurali” o “personali”*
- Il loro funzionamento interno (quale democrazia dentro i partiti?)
- La scelta delle candidature
- Il loro statuto giuridico
- Il loro finanziamento

Verso un diverso modello istituzionale?

- I **recenti** esiti elettorali e l'**onda lunga** dell'antiparlamentarismo
- **sistema parlamentare**
vs sistema presidenzialistico
- Crisi della democrazia, personalizzazione dei partiti e mito dell'uomo solo al comando
- Modelli culturali diversi:
 - individualismo vs. solidarismo
 - partiti come comitati elettorali

Proposta di sistema semi-presidenzialistico

- Elezione diretta del P d R – eleggibilità 40 anni, 5 anni, rieleggibile per 1 volta
- Da figura di garanzia a ruolo di governo, presiede il CdM, con un «primo ministro»
- Sfiducia delle Camere verso il governo, non verso il PdR, che nomina di un nuovo primo ministro
- *Necessaria una riforma complessiva dell'ordinamento (la 2° parte della C.) → rischio sbilanciamento*
- *Rischi : autoritarismo del presidente e del suo partito/ riduzione pluralismo (tendenza a bipartitismo)*

Quale percorso

- Meccanismo di revisione costituzionale secondo l'art. 138 *(da salvaguardare)*
- **Riflessi**
 - una revisione dei rapporti con la Magistratura
 - una nuova legge elettorale (su cui però i partiti al governo sono divisi)
 - una revisione del sistema dei prefetti
 - le dimissioni di Mattarella (come già chiesto da Berlusconi)

Dubbio finale

- Regola di base:

***È costituzionale una riforma
in senso presidenziale ?***

2° passaggio

Perché la combinazione di:

- **autonomia differenziata**

e

- **presidenzialismo**



Ma cosa ci sta dietro?

La combinazione
tra le due iniziative
tre possibili “letture”



- 1. Frutto di uno scambio politico tra le forze di governo e della contingenza delle elezioni regionali (v.Lombardia)?*
- 2. Esito di un processo storico che registra la crisi della democrazia rappresentativa e dello stato nazionale? Fiducia che un federalismo, forte e differenziato, sviluppi la responsabilità dei cittadini e delle istituzioni locali ad una maggior efficienza, alimentando una competizione “leale” tra le regioni e tra le regioni e lo stato stesso?*
- 3. Miscela micidiale per l’unità del paese, per il suo ruolo internazionale, per l’attuazione dei principi costituzionali fondamentali di solidarietà, eguaglianze e giustizia?*

La combinazione → 1° «lettura»

- *Frutto di uno scambio politico tra le forze di governo e della contingenza delle elezioni regionali in Lombardia?*
- FI e FdI **per il presidenzialismo**
- **LEGA per l'autonomia**
(la «bandiera» del federalismo e/o secessione del Nord)



Enfasi propagandistica → falso bersaglio? Distrazione?

La combinazione → 2° «lettura»/a

*Esito di un processo storico che registra la crisi della democrazia rappresentativa e dello stato nazionale?
Fiducia che un federalismo, forte e differenziato, sviluppi la responsabilità dei cittadini e delle istituzioni locali ad una maggior efficienza, alimentando una competizione “leale” tra le regioni e tra le regioni e lo stato stesso*

Riduzione n° parlamentari → riduzione rappresentanza

Rielezione di Napolitano e Mattarella → divisione tra le forze politiche, difficoltà a individuare figure di sintesi, spinte verso un nuovo modello

Astensionismo al 50/60% → crisi di legittimazione del potere e della democrazia rappresentativa

Tendenza dei governi a legiferare per decreto d'urgenza, o ponendo la fiducia → Parlamento luogo di ratifica

La combinazione → 2° «lettura»/b

Esito di un processo storico che registra la crisi della democrazia rappresentativa e dello stato nazionale?

Decennale critica sulla scarsa efficienza del Parlamento → polemica sul bicameralismo → mancata riforma per distinguere le funzioni dei 2 rami → *prassi che tende a evitare la modifica nella discussione alla 2° camera*

Autonomia differenziata → parziale svuotamento della funzione legislativa del Parlamento che passa alle regioni

L'autonomia sollecita l'efficienza, la velocità, la responsabilità → Dal modello solidale/cooperativo tra ceti e territori al modello competitivo (*stante la fatica a riformare la PA*)

L'esperienza di alcune regioni più virtuose → *peraltro discussa, specie in campo sanitario; es. sanità lombarda tra eccellenza privata e debolezza territoriale; esperienza del covid in cui si è evidenziata la necessità statale*

La combinazione → 3° «lettura»/a

- *Miscela micidiale per l'unità del paese, per il suo ruolo internazionale, per l'attuazione dei principi costituzionali fondamentali di solidarietà, eguaglianze e giustizia?*

La combinazione di **autonomia differenziata e presidenzialismo** (più **rimborso fiscale** che riduce o annulla la progressività delle imposte) produce una **frammentazione** del paese che ne indebolisce la capacità economica, riduce la possibilità di **interventi perequativi** e le risorse per il riequilibrio territoriale e per **politiche redistributive del reddito**, accentuando il **divario tra regioni** ricche e regioni povere o meno efficienti, con effetti sociali negativi per il venir meno dei **sistemi pubblici di salute, assistenza, istruzione, politiche attive del lavoro**, ... dal federalismo “simmetrico” si passa a quello “asimmetrico”

Tali modifiche implicano una **revisione di tutto l'ordinamento dello stato** (2° parte della C.) e si riflettono sui principi fondamentali e sui diritti/doveri dei cittadini (1° parte della C.)

La combinazione → 3° «lettura»/b

- *Miscela micidiale per l'unità del paese, per il suo ruolo internazionale, per l'attuazione dei principi costituzionali fondamentali di solidarietà, eguaglianze e giustizia?*

La combinazione di queste riforme produce una forte **confusione amministrativa** e accentua le **diversità di organizzazione** locale che non sono motivate da specifiche condizioni territoriali → rischio **ingovernabilità** rispetto a questioni decisive come sanità, istruzione, comunicazioni, energia, ambiente

La possibilità delle regioni di stipulare specifici accordi con lo stato ed anche internazionali, specie all'interno dell'UE, può ridurre la **coesione nazionale** e il peso dello stato nazionale nel **contesto internazionale**

La procedura adottata per la definizione delle intese tra stato e regione per l'autonomia differenziata mette **il Parlamento ai margini** (proprio su un tema decisivo che riguarda la sua funzione principale) e rende le scelte di autonomia **difficilmente reversibili** da parte dello stato centrale

Auguri Italia!



riferimenti

- <https://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/un-nuovo-regionalismo-per-litalia-di-domani/>
- <https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/commissione-di-studio-sullautonomia-differenziata/> (istituita nel 2019)
- <https://www.cercasiunfine.it/presidenzialismo-e-autonomia-differenziata-di-franco-monaco/>
- [Ufficio parlamentare di bilancio](#), relazione sulla legge di Bilancio 2022-23
- <https://www.altalex.com/documents/news/2022/08/25/possibile-presidenzialismo-italia>
- <https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.716.18PDL0015210.pdf> proposta di FdI del 2018
- <https://www.carteinregola.it/index.php/no-autonomia-regionale-differenziata-le-faq/>
- <https://www.sivempveneto.it/autonomia-differenziata-i-nuovi-lep-terranno-conto-degli-attuali-lea-ecco-il-testo-trasmesso-alla-conferenza-unificata/>
- <http://www.osservatoriodelsud.it/2019/02/13/rischio-servizio-sanitario-pubblico-lautonomia-differenziata-enzo-paolini/>
- <https://jacobinitalia.it/perche-lautonomia-differenziata-minaccia-la-scuola-pubblica/>
- <https://www.youtube.com/watch?v=XEAVZ--hWw8> - Gli accordi dell'Italia con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto
- <https://www.proversi.it/discussioni/pro-contro/91-riforma-presidenzialista-dello-stato-italiano>
- <https://www.diritto.it/presidenzialismo-ed-aria-di-riforme-istituzionali/>
- <https://www.astrid-online.it/dossier/attuazione-art-116/materiali/studi-ricerche-e-relazioni/index.html>
- <https://www.ilpost.it/2023/01/04/ddl-autonomia-differenziata-lega/>
- <https://www.regione.veneto.it/web/decentramento-e-federalismo/autonomia-differenziata>
- <https://www.rivistailmulino.it/a/autonomia-differenziata-il-silenzio-del-nord>
- <https://www.proversi.it/discussioni/pro-contro/91-riforma-presidenzialista-dello-stato-italiano>
- https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Capo/Capotosti_Riforma-elettorale-Astrid.pdf

- Testo a cura di Vittorio Rapetti
- Marzo 2023