

Tavolo Democrazia e Legalità costituzionale

Presupposti

- In Italia la **Democrazia** è il frutto della **Resistenza** e dalla lotta di liberazione contro il nazifascismo, si è affermata dopo un secolo caratterizzato da un regime monarchico di impianto liberale su cui il fascismo poté innestarsi per un lungo ventennio.
- La democrazia prescritta nella nostra Costituzione è la sintesi delle grandi tradizioni politiche otto novecentesche – liberale, cattolica e marxiana, declinata nei suoi esiti socialista e comunista – il cui nucleo fondante è la **centralità della persona**, soggetto di diritti e doveri universali ed inalienabili che ne definiscono la **libertà** non secondo autoreferenzialità assoluta ma in termini di **relazionalità** e di **responsabilità**.
- **Uguaglianza formale e sostanziale**, solidarietà, lavoro, ripudio della guerra, attiva partecipazione ai processi decisionali sono le caratteristiche fondamentali della convivenza civile democratica prevista nella Costituzione e definiscono un vivere associato caratterizzato da fiducia, **laicità** e **pluralismo** dove ogni persona è rispettata nella sua diversità, promossa nelle sue aspirazioni, oggetto di particolare attenzione nelle fragilità, protagonista e responsabile della costruzione del bene comune.
- La democrazia cresce nella possibilità di essere praticata grazie ad una **partecipazione capace di incidere** nel dibattito pubblico e nei processi decisionali ma si svuota se ridotta a processo puramente formale e burocratico, avvilita da sistemi elettorali che di fatto non consentono agli elettori di scegliersi i propri rappresentanti e alimentano un senso d'inutilità in relazione al cambiamento nelle logiche di governo della società.
- E' questa la descrizione del Paese riportata nel Rapporto Censis 2022: italiani e italiane disillusi, frustrati, sempre meno interessati alla vita pubblica ed ai suoi rituali, sempre più affannati ad affrontare incombenze, problemi, drammi quotidiani in cui prevale la solitudine ed il "si salvi chi può". Afferma papa Francesco: *«la democrazia si atrofizza, diventa un nominalismo, una formalità, perde rappresentatività, va disincarnandosi perché lascia fuori il popolo nella sua lotta quotidiana per la dignità, nella costruzione del suo destino»*¹
- Va rivitalizzata, dunque, la partecipazione in ogni ambito del vivere associato, stimolo e segno di condivisione dei valori di fondo e di appartenenza ad una comunità, espressione di domande e proposta di risposte collettive a criticità ed aspirazioni, produttrice di cultura e nuove visioni del mondo, energia civile che rende individui e comunità protagonisti del proprio futuro, anche attraverso il conflitto che sfida a rinvenire soluzioni sempre più inclusive ed efficaci.

¹ (Discorso ai partecipanti al 3° Incontro mondiale)

- I giovani e le donne, in particolare, stanno praticando nuove forme di partecipazione, a volte all'interno di ambiti molto specifici, altre volte attraverso forme molto più libere e fluide rispetto a quelle del secolo scorso organizzate in modo più rigido e gerarchico.
- Analizzare le criticità che sta attraversando la nostra democrazia ed identificare modalità partecipative capaci di ricostruire un "noi" che possa di nuovo restituire protagonismo ad una sovranità popolare sempre più afona e spenta sono le sfide che abbiamo dinnanzi.

- **Occidente neoliberista e svuotamento della democrazia**

In tutto l'Occidente è presente un processo di svuotamento della democrazia a causa di un **modello economico che ha asservito la Politica**, anziché esserne governato, poiché altrimenti essa porrebbe una serie di limiti che ne contrasterebbero l'espandersi in tutti gli ambiti della vita collettiva. Così il neoliberismo capitalista da ideologia economica è diventato anche pratica sociale e modello antropologico, garantendo l'imporsi di poteri forti a tutti i livelli; tale sistema è in conflitto con la nostra Costituzione, che prevede la centralità dei diritti della persona ed un modello di economia sociale.²

In realtà, nonostante la diversità dei periodi storici attraversati dalla Repubblica, – a parte il processo legislativo attuativo degli anni Settanta – per ragioni geopolitiche e a causa del modello economico che si è imposto nel Paese, **la Costituzione italiana non è mai stata adeguatamente applicata**, anzi forze reazionarie - mai sparite dopo il Ventennio e rappresentative di forti poteri socio-economici - sono presto entrate in frizione con essa; ultimamente ciò è avvenuto soprattutto attaccando il ruolo del Parlamento ed impedendone l'esercizio autonomo delle prerogative attraverso pretestuose decretazioni d'urgenza.

- **Costituzione e diritti umani**

Eppure **la Costituzione è un fattore di coesione sociale e di pace**, perché esprime e rappresenta il patto sociale che sta a fondamento della convivenza civile e garantisce appartenenza e partecipazione a cittadini e cittadine. La storia insegna che laddove una Costituzione non è presente o è troppo fragile le motivazioni che fondano le pubbliche istituzioni non reggono nei momenti di crisi.

Ciò vale in particolare per la Costituzione italiana, il cui **presupposto sono i diritti umani** riconosciuti a tutti e tutte a prescindere dalle condizioni specifiche. A partire dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani (10 /12/1948), essi sono stati assunti da tutte le Convenzioni

² Significativo, a questo proposito, è il Documento di J.P. Morgan redatto nel 2013 contro la troppa democrazia presente in alcune Costituzioni europee del II dopoguerra, tra cui quella italiana, che impedirebbe la piena affermazione della libertà di mercato. <http://culturaliberta.files.wordpress.com/2013/06/jpm-the-euro-area-adjustment-about-halfway-there.pdf>

internazionali e dalle Carte costituzionali del II dopoguerra, assieme a quello di autodeterminazione dei popoli (art.1). Infatti

*Le norme giuridiche internazionali riconoscono che ogni essere umano ha diritti innati, quindi inviolabili, inalienabili e imprescrittibili, che preesistono dunque alla legge scritta. **L'individuo è soggetto originario di sovranità** e viene prima dello stato e del sistema degli stati. In virtù dei diritti che ineriscono egualmente a ciascuno dei suoi membri, anche la **famiglia umana universale è soggetto collettivo originario** che viene prima del sistema degli stati e del singolo stato. Alcuni diritti fondamentali (all'esistenza, all'identità, all'autodeterminazione) sono riconosciuti anche alle comunità umane che hanno il carattere di popolo.*

*Individui e popoli sono dunque soggetti originari anche nel sistema giuridico internazionale e gli stati sono da considerarsi come entità complesse "derivate" anche nel sistema del diritto e della politica internazionale. I principali principi di questo nuovo diritto internazionale sono: il principio di vita; il principio di eguaglianza degli individui e dei popoli; il principio di pace; il principio di solidarietà; il principio di giustizia sociale; il principio di democrazia. Un principio fondamentale per la realizzazione dei diritti umani è quello di **interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani**: civili, politici, economici, sociali, culturali; individuali e collettivi; delle persone e dei popoli³*

- **Legalità democratica incompatibile con meritocrazia e “sicurezza”**

La Costituzione italiana indica un orizzonte, ma rimane ancora in gran parte inattuata. La polemica sul suo carattere obsoleto è legata all'obiettivo di **negare l'universalità dei diritti attraverso un processo di accentramento dei poteri**, in nome di presunte meritocrazie che gerarchizzano ed ingessano la società, consolidando i privilegi di pochi ed espropriando molte persone di diritti ed opportunità e colpevolizzandone le fragilità. A questo proposito, afferma papa Francesco:

“ la decadenza etica del potere reale è mascherata dal marketing e dalla falsa informazione, meccanismi utili nelle mani di chi ha maggiori risorse per influenzare l'opinione pubblica attraverso di essi” (Laudate Deum, n. 29) così “ La logica del massimo profitto al minimo costo, mascherata da razionalità, progresso e promesse illusorie, rende impossibile qualsiasi sincera preoccupazione per la casa comune e qualsiasi attenzione per la promozione degli scartati della società (ibidem.31), privati di diritti e dignità grazie all'ideologia del “merito” che ne colpevolizza la condizione: “ Si incrementano idee sbagliate sulla cosiddetta “meritocrazia”, che è diventata un “meritato” potere umano a cui tutto deve essere sottoposto, un dominio di coloro che sono nati con migliori condizioni di sviluppo” (...) la meritocrazia diventa facilmente un paravento che consolida ulteriormente i privilegi di pochi con maggiore potere” (ibidem 32)

³ v. Laboratorio transnazionale, Marco Mascia e Antonio Papisca, Bratislava, marzo 1992 pag.93

Non si conciliano con la democrazia costituzionale italiana neppure politiche repressive ed **un'idea repressiva della sicurezza**, come quella stabilita nel decreto Cutro; anch'essa deve basarsi sui diritti, sulla dignità, sulla libertà della persona ed ha nella formazione scolastica un presidio insostituibile. Anche grazie alla narrazione *mainstream* dei media, accentramento dei poteri, gerarchizzazione meritocratica della società, colpevolizzazione delle fasce marginali e fragili, repressione d'ogni critica e dissenso rispetto dall'ordine costituito vengono progressivamente soffocati il pluralismo, la critica all'esercizio del potere e l'opposizione sociale⁴.

- **Libertà d'informazione, cittadinanza consapevole, partecipazione tradite**

Le criticità presenti nella libertà d'informazione, nella libera manifestazione del pensiero, nella gestione del dissenso informato sono emblematiche della crisi della nostra democrazia che si lega all'esproprio della partecipazione di cittadini e cittadine nelle decisioni che li/le riguardano. Lo svuotamento della partecipazione politica si è spesso tradotto in impegno nell'associazionismo che colma un vuoto ma non riesce a trasformarsi in politica, cioè in un progetto generale e in scelte conseguenti.

- **Forme della crisi della democrazia rappresentativa**

Quanto esposto rende ragione del fatto che la democrazia italiana vive una situazione di crisi nelle sue tre direttrici fondamentali:

- **ordinamentale**, l'architettura delle Istituzioni repubblicane oggi è pesantemente minacciata da sconosciute riforme, come quelle sul **premierato**, **sull'autonomia differenziata** e sull'**amministrazione della giustizia**⁵, che minano l'esistenza stessa della democrazia rappresentativa, implicano, qualora venissero attuate, il cambiamento della forma di Stato e di governo, alterano i rapporti tra i poteri dello Stato;
- **di rappresentanza: leggi elettorali piegate ad una logica maggioritaria** si sono imposte a danno della reale rappresentatività, con l'impossibilità per i cittadini e le cittadine di eleggere i propri rappresentanti, scelti di fatto dalle segreterie dei partiti. Ciò ha **svilito il ruolo del Parlamento** e fatto emergere la **crisi dei partiti** quali luoghi di esercizio del diritto a concorrere alla formazione delle decisioni politiche;
- **partecipativa**: le persone non si sentono rappresentate e, anzi, si sentono tradite; ciò genera il fenomeno dell'**astensionismo** sempre più accentuato, sia nelle elezioni politiche che in quelle amministrative. Eppure, più d'una volta, attraverso strumenti di democrazia partecipativa diretta, come i referendum, il popolo ha rimediato ai tentativi di stravolgere la

⁴ v. i provvedimenti del Governo Meloni di limitazione del diritto di sciopero, a manifestare e del diritto alla protesta per gli attivisti ambientali equiparati a terroristi nel DDL 693, approvato il 18 gennaio 2024

⁵ v. audizione del dott. Armando Spataro alla Commissione Affari Costituzionali del Senato "Disposizioni per l'individuazione delle priorità d'esercizio dell'azione penale" sul disegno di Legge Costituzionale n.388

Costituzione, perpetrati dai rappresentanti politici, e ciò è stato fondamentale per salvare la Costituzione antifascista nata dalla Resistenza⁶.

L'erosione di diritti ed opportunità si riflette in particolare nella crisi **giovanile**, affrontata dalla politica come **problema di ordine pubblico e di sicurezza** e non negli aspetti socio-educativi e nell'attivazione di effettive prospettive di lavoro e di piena cittadinanza.

Questa crisi si esprime anche attraverso l'**indebolimento degli strumenti legislativi antimafia ed anticorruzione**, per esempio attraverso la riforma sugli appalti e la riduzione dei relativi controlli; la riforma dei reati contro la pubblica amministrazione (abrogazione dell'abuso d'ufficio e la riformulazione del traffico di influenze illecite), che spesso conducono ad intrecci mafiosi; le modifiche in materia di prescrizione ed intercettazioni. Manca ancora una legislazione adeguata sui conflitti di interesse. A ciò si aggiunge la tendenza alla normalizzazione del fenomeno corruttivo e mafioso, come uno dei tanti problemi che non desta allarme, non permettendo che se ne percepisca la pericolosità sociale in termini di violazione e negazione dei diritti e delle libertà delle persone.

Per affrontare questa crisi è necessario **leggere la Costituzione con gli occhi di oggi**, verificandone l'attuazione in ogni ambito, per misurare la distanza tra il progetto di economia e società che vi sono iscritte e le reali condizioni materiali della popolazione, la cui responsabilità è ascrivibile a tutti i Governi succedutisi dagli anni Ottanta ad oggi. Si tratta di un sistema valoriale e di un orizzonte politico irrinunciabile per tutelare e difendere la democrazia nelle sue tre dimensioni ed in tutti gli aspetti del vivere civile, soprattutto per quanto riguarda questioni irrisolte, dal punto di vista giuridico, per l'inclusione di diversità che rischiano ulteriori arretramenti, mentre a livello culturale vengono veicolati e consolidati atteggiamenti discriminatori e colpevolizzanti.

Poiché lo svuotamento della democrazia ha dimensioni globali, è necessaria una forte **ripresa delle Istituzioni** e delle **Convenzioni internazionali sui diritti umani e dei popoli** e la partecipazione dei territori e delle diverse soggettività ai Consessi internazionali⁷.

- **Buone pratiche: ricostruire comunità. Il primo diritto è quello di mettersi insieme.**

Occorre **promuovere il risveglio delle coscienze** attraverso consapevolezza informata e denuncia, poiché vi è un flusso standard e continuo di notizie in cui tutto viene schiacciato sul presente, di fronte al quale scatta spesso l'adesione acritica o il linciaggio mediatico contro l'espressione di posizioni critiche.

⁶ v. referendum costituzionale del 2006 <https://www.senato.it/leg14/home> e del 2016 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2016/04/15/88/sg/pdf>

⁷ Dal punto di vista teorico, la **Costituzione della Terra** di Luigi Ferrajoli è un fondamentale orizzonte di riferimento

Occorre **diffondere la consapevolezza del diritto alla protesta**, alla disobbedienza civile e alla resistenza pacifica e non violenta, poiché la libertà di dissentire è strettamente connessa alla libertà di esprimere il proprio pensiero, condizione indispensabile per spingere la società a cambiamenti che ne maturino la democrazia, assicurando dignità e diritti a tutti i suoi membri, in particolare a quelli più fragili.

Lo stato di diritto, alla base delle democrazie, deve esprimere la sua forza **anche nelle rivendicazioni internazionali** dei soggetti della società civile al fine di attivare la responsabilità delle Istituzioni competenti nella costruzione di società giuste e capaci di promuovere relazioni di pace.

Occorre **mantenere sempre viva la memoria antifascista**, fondamento essenziale della nostra Carta Costituzionale. In questo modo sarà possibile veicolare una narrazione del passato fedele alla nostra storia ed ai suoi riferimenti valoriali – spesso in contrasto con quelli dominanti -, rivitalizzando la partecipazione collettiva contro il revisionismo storico finalizzato a governare il presente, come dimostrano le iniziative della memoria per le vittime di mafia, capaci di riattualizzare virtù civili e testimonianze plurime e di affermare il diritto alla verità.

Il diritto alla verità non è chiaramente riconosciuto dal nostro sistema giuridico ma nell'ambito delle convenzioni internazionali trova un'evidenza importante a cui il nostro Paese deve guardare per colmare una lacuna considerevole.

Occorre ridefinire un linguaggio che è stato distorto, restituendo alle parole il loro significato. Parlare di "legalità" significa **legare il diritto alla Costituzione**, che la qualifica come **legalità democratica** se offre opportunità di partecipazione a cittadine e cittadini attuandone la sovranità (art.1), visto che può esistere una 'legalità' antidemocratica e contraria ai diritti universali, come hanno dimostrato le leggi razziali. Essa è orientata ad obiettivi di giustizia sociale.

Occorre **stimolare la partecipazione attiva** superando il senso di solitudine e di frammentazione che conducono alla rassegnazione, all'indifferenza, all'egoismo, alla percezione generalizzata d'impotenza ed inefficacia dell'impegno, favorendo la deriva autoritaria delle istituzioni. Per fare questo è importante **diffondere un'altra narrazione delle possibilità insite nel presente**, per tenere viva la speranza e la voglia di cambiare individuale e collettiva, anche attraverso quel "No, non ci sto", che spinge a mettersi insieme e ad agire, e quel e qual "J care" – "mi interessa", di milaniana memoria, che conduce all'azione politica.

Occorre collegare e **coordinare il variegato mondo dell'associazionismo**, superando la settorializzazione in cui l'impegno frequentemente si rinchiude - in particolare per difendere i diritti dei soggetti fragili e marginali - poiché è efficace ed assume valenza politica solo la **relazione tra tutti i temi ed i soggetti**. Se, per quanto riguarda i temi, il sapere collettivo si è adeguatamente

articolato ed approfondito, anche operando connessioni tra ambiti diversi, in un'ottica globale e multilaterale che favorisce la comprensione profonda dei processi in atto nel nostro Paese, resta problematico associare persone e soggettività plurali. Ciò richiede spessore e flessibilità culturale e la capacità di comporre punti di vista diversi, anche alla ricerca di quali strumenti attivare per fermare la deriva in atto.

Occorre che **i partiti** tornino ad essere centri focali di elaborazione politica e di reale partecipazione democratica secondo la prescrizione costituzionale⁸, articolati capillarmente nel territorio, uscendo da quella personalizzazione verticistica che oscura il progetto di società di cui sono portatori e nasconde spesso intrecci ed interessi privati. Per questo essi devono basarsi su regole di funzionamento chiare e trasparenti, capaci di promuovere la democrazia interna, il confronto e il dibattito, nonché una scrupolosa selezione dei candidati ed un'attenzione costante alla qualità del consenso elettorale.

Occorre **rivitalizzare gli organi rappresentativi** e quindi il ruolo del Parlamento, cuore pulsante della democrazia italiana; ciò avviene quando i cittadini e le cittadine possono incidere effettivamente nei processi decisionali. Occorre quindi contrastare il qualunquismo in base al quale in politica “tutti sono uguali”, poiché è importante distinguere per non confondere.

Occorre porre **attenzione ai luoghi e ai soggetti della democrazia:**

- **la scuola e l'università**, luoghi della formazione di cittadini e cittadine liberi/e e pensanti e in cui si costruisce la narrazione fondamentale del Paese. La scuola pubblica è uno dei luoghi prioritari per ripensare e ricostruire una società più equa e giusta, nella quale la conoscenza sia uno strumento di crescita collettiva. Vanno valorizzati i Patti Educativi di Comunità con la possibilità di co-progettare iniziative culturali, di animazione sociale e di mobilitazione per l'accesso allo studio, il diritto alla casa e di voto per gli studenti fuorisede. Forte preoccupazione ha suscitato il recente decreto Caivano, che affronta per via penale alcune problematiche, tra cui disagio giovanile, povertà educativa e criminalità minorile. Occorre dare vita a comunità capaci di stringere alleanze educative dove la scuola e le Università si mettano in rete con le famiglie, i soggetti associativi, i servizi sociali e culturali del territorio.
- **i luoghi di lavoro**, dove innanzitutto devono esercitarsi i fondamentali diritti costituzionali di dignità, libertà, partecipazione ai processi decisionali attraverso specifici e qualificati

⁸ Articoli 49: Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale [cfr. artt. 18, 98 c. 3, XII c. 1].

organismi di rappresentanza ed autonome forme di pressione, che devono essere garantite a tutti e a tutte (art. 39 e 40);

- **le istituzioni locali**, vicine ai cittadini e alle cittadine, guidate da Sindaci che hanno giurato sulla Costituzione. A questo proposito le informazioni devono essere accessibili a tutti, vanno attuate le procedure di co-programmazione e co-progettazione secondo i principi dell'amministrazione condivisa⁹ e vanno sostenuti gli strumenti di vigilanza civica e di controllo diffuso (v. comunità monitoranti); se le mafie mirano ad asservire i cittadini, a controllare il territorio, ad operare perché le decisioni siano prese da pochi e in modo opaco e corrotto, la democrazia, al contrario, vive di partecipazione diffusa, di trasparenza, di libertà, di etica della responsabilità.

- **l'Osservatorio civico sul PNRR**, indispensabile per la mancanza di democraticità nella sua formulazione ed attuazione, attestati dalle proteste di Comuni e reti associative, non coinvolti nelle questioni riguardanti la sua rimodulazione;

- **Proposte**

1. Contrastare l'erosione degli spazi di libertà e la repressione del dissenso

Negli ultimi anni è stata ravvisata in Italia una tendenza alla repressione di forme di protesta pacifica e del diritto di protesta, insieme alla costruzione di una narrativa tossica che tende a giustificare la criminalizzazione di attiviste e attivisti. Per queste ragioni invitiamo a vigilare sui progetti di riforma in materia e a contrastare le tendenze in atto. In particolare:

1.1 Criminalizzazione delle proteste pacifiche

L'attenzione va posta ai tentativi di criminalizzazione di chi manifesta e, in particolare, degli ecoattivisti.

Seguendo una tendenza abbastanza diffusa a livello europeo, anche il governo italiano ha risposto alla crescente ondata di mobilitazioni per la giustizia climatica e la difesa dell'ambiente criminalizzando le persone e i movimenti per il clima e mettendo a tacere il dissenso attraverso azioni legali aggressive. Infatti, in Italia gli attivisti per il clima rischiano quotidianamente arresti in flagranza, processi per direttissima, fogli di via e detenzioni – finanche accuse per associazione a delinquere – anche nel caso di azioni pacifiche e non-violente come quelle espresse dal gruppo Ultima generazione.

In relazione a ciò vanno segnalate le azioni giudiziarie e il nuovo disegno di legge relativo al danneggiamento di beni culturali e artistici – approvato in prima lettura dalla Camera nel mese di gennaio 2024 – che favoriscono la narrazione stigmatizzante e la criminalizzazione degli ecoattivisti, spostando l'attenzione dal tema delle manifestazioni per la difesa dell'ambiente

⁹ codice terzo settore e sentenza corte costituzionale n.131 del 2020

alla falsa necessità di reprimere drasticamente azioni di protesta pacifiche, dando a queste un disvalore maggiore rispetto all'effettiva lesione del bene giuridico tutelato.

1.2 vigilanza sulla legislazione

Si chiede di porre attenzione e contrastare le legislazioni limitanti il diritto di manifestare e Protestare, quale ad esempio il decreto-legge 162/2022 che – tra le altre cose – mirava ad inserire una nuova fattispecie di reato grave nel codice penale italiano in materia di occupazioni abusive ed organizzazione di raduni illegali. Grazie ad un'azione coordinata di critiche e proteste da parte di opposizioni parlamentari ed organizzazioni per la tutela dei diritti umani, il testo è stato emendato per ridurre la vaghezza interpretativa, soprattutto in riferimento alla vaghezza con cui venivano descritti i comportamenti punibili ai sensi dell'articolo 434-bis e al rischio di incorrere in interpretazioni estensive della norma. Infatti, la norma prevedeva un riferimento generico ai raduni pericolosi per l'ordine pubblico, l'incolumità o la salute pubblica e utilizzava termini estremamente ampi che avrebbero potuto lasciare spazio a un'interpretazione discrezionale ed estensiva della stessa, finanche a mettere a rischio diritti fondamentali, come il diritto di protesta e il diritto di assemblea pacifica. [IM1] Le legge approvata rimane comunque problematica in quanto non necessaria ed in ogni caso soggetta ad interpretazioni estensive, lasciando ampi margini di discrezionalità nella valutazione del caso concreto, consentendo la potenziale criminalizzazione di scioperi sindacali, raduni di studenti, ecc. e prevedendo sanzioni molto dure rispetto al reato commesso.

1.3 Attenzione alla discussione della riforma del reato di diffamazione a mezzo stampa

Nell'ambito della tutela del diritto alla protesta e della libertà di espressione va seguito con molta attenzione l'avvio della discussione in seno alla Commissione Giustizia del Senato dei disegni di legge in materia di diffamazione a mezzo stampa.

Alcune delle proposte contenute nei testi in discussione appaiono migliorative e condivisibili. In particolare, l'abolizione della pena detentiva per i reati di diffamazione, l'estensione dell'applicazione della normativa anche a testate giornalistiche online, telegiornali e giornali radio e l'introduzione di disposizioni a contrasto alle azioni temerarie costituirebbero dei passi in avanti. Al contempo, però, destano preoccupazione le ipotesi di innalzamento delle sanzioni per la diffamazione e di previsione di una pena accessoria, volta all'interdizione dalla professione per un periodo da uno a sei mesi – contenute nelle stesse proposte –, per il potenziale effetto deterrente che potrebbero produrre sulla libertà di stampa e di espressione.

1.4 Necessità di dotare le forze di polizia di codici identificativi

È uno degli aspetti che riguarda la tutela degli spazi di protesta e del diritto alla libertà di riunione pacifica. Dotare le forze dell'ordine, impegnate nella vigilanza delle manifestazioni di protesta, di codici identificativi alfanumerici e microcamere è uno degli strumenti necessari per assicurare trasparenza e *accountability* nel corso delle proteste.

Al momento sono stati depositati diversi disegni di legge ed alcuni di questi sono stati assegnati alle commissioni competenti di Camera e Senato. È importante monitorare l'iter di questi progetti di legge perché possano finalmente diventare legge.

1.5 Attenzione alle discussioni sulla revisione del reato di tortura

Dopo 29 anni dalla ratifica della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, si è giunti all'approvazione di una proposta di legge che ha introdotto il reato di tortura nel codice penale. Da allora, seppur imperfetta, la fattispecie del reato di tortura si sta rivelando uno strumento utile e necessario per riconoscere e punire quelle condotte che si configurano come reato. Pertanto, una modifica del reato di tortura porrebbe a rischio la punibilità di chi usa la tortura come strumento di sopraffazione e va chiesto con forza al Governo e al Parlamento di non fare passi indietro sul reato di tortura e di mantenere intatta la fattispecie inserita nel codice penale nel 2017 che, nonostante non sia estranea ad alcune criticità, ha dimostrato la sua efficacia nel garantire la punibilità di chi usa la tortura come strumento di sopraffazione.

1.6 Impegno per l'approvazione di un trattato internazionale che vieti il commercio di armi meno letali utilizzabili come strumento di tortura

Alla luce dell'impegno italiano all'interno della *Global Alliance for Torture-Free Trade* si auspica un serio impegno da parte dell'Italia nella promozione e nella rapida adozione di un trattato internazionale, da parte delle Nazioni Unite, che finalmente vieti la produzione e il commercio di attrezzature intrinsecamente atte a violare i diritti umani e sottoponga il commercio di armi meno letali, destinate all'uso della forza in contesti di ordine pubblico o custodia, a rigorosi controlli in materia di diritti umani. Ricerche condotte da importanti associazioni per i diritti umani, infatti, hanno evidenziato numerosissimi casi in cui le armi meno letali – come manganelli, spray al peperoncino, gas lacrimogeni, granate stordenti, cannoni ad acqua – sono state usate in modo illegale, come veri e propri strumenti di tortura nei confronti di manifestanti o persone in stato di fermo.

2. Piena implementazione della convenzione di Instambul adottata nel 2011 dal Consiglio d'Europa e ratificata dall'Italia nel giugno 2013 – in particolare sulla riforma del codice penale che introduca il principio del consenso come elemento costitutivo della fattispecie penale nella violenza sessuale.

La convenzione insiste in particolare sui pilastri della prevenzione e della protezione, in quanto gli unici in grado di sradicare la violenza di genere. Inoltre, anche alla luce della proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, è fondamentale continuare a sensibilizzare opinione pubblica e decisori politici sul tema della violenza di genere e sul reato di **stupro inteso come atto non consensuale**. In tal senso, è necessaria una revisione dell'articolo 609-bis del codice penale italiano, che valorizzi

l'elemento del consenso della persona offesa piuttosto della violenza o della minaccia subìta e che permetta di punire qualsiasi atto sessuale non consensuale.

3. Necessità di strumenti legislativi per il contrasto agli atti di discriminazione e odio basati su motivi fondati sul sesso, il genere, l'orientamento sessuale, l'identità di genere e la disabilità.

Negli ultimi anni non solo non è stato avviato il dibattito, interrotto con la fine della scorsa legislatura con la mancata approvazione del disegno di legge noto come ddl Zan, ma sono stati addirittura registrati passi indietro e potenziali nuove minacce, soprattutto con riferimento ai diritti della comunità Lgbtqia+. Dunque, anche sulla base degli ultimi dati pubblicati dall'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (Oscad) del Ministero dell'Interno, si sostiene l'urgenza di una normativa che intervenga su questa materia.

Bibliografia

* Campagna "Proteggero la protesta"

<https://www.amnesty.it/campagne/proteggero-la-protesta>

<https://www.amnesty.it/una-mappa-interattiva-sulla-repressione-delle-proteste-pacifiche-nel-mondo/>

* Sulla task force Osservatori:

<https://www.amnesty.it/entra-inazione/task-force-attivismo>

*Campagna per chiedere l'adozione dei codici identificativi

<https://www.amnesty.it/appelli/inserire-subito-i-codici-identificativi/>

*Sui pericoli della revisione del reato di tortura in Italia:

<https://www.avvenire.it/attualita/pagine/verona-5-poliziotti-arrestati>

<https://torturefreetrade.org/>

*Campagna #IoLoChiedo

<https://www.amnesty.it/campagne/iolochiedo/>

Codice rosso, legge 19 luglio 2019, n. 69 Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/07/25/19G00076/sg>

Disposizione contrasto violenza donne, legge 24 novembre 2023, n.168

<https://www.certifico.com/component/attachments/download/37650>

*Sulle recenti riforme in materia di giustizia e dei reati contro la pubblica amministrazione

https://www.libera.it/schede-2428-governo_meloni_abuso_ufficio_corruzione

https://www.libera.it/schede-2430-justizia_nordio intercettazioni_libera

*Sul decreto Caivano, educazione e giovani <https://www.animazione sociale.it/it-schede-3419-decreto-caivano>

Relazione europea sullo stato di diritto in Italia

<https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/relazione-sullo-stato-di-diritto-2023->

4. No all' Autonomia differenziata

a) Premessa

Negli anni Novanta del secolo scorso, l'Italia attraversava una grande ubriacatura federalista. A dispetto dei tanti che allertavano sugli enormi problemi, anche pratici, che comportava ampliare la potestà legislativa delle Regioni, le forze politiche maggioritarie sembravano attraversate da una vera febbre devolutiva.

La **modifica del Titolo V** della Costituzione è quindi approvata sul finire della legislatura per volontà della maggioranza, che allora era di centrosinistra. Il testo fu proposto il 19 **settembre 2000**, e poi votato il 21 settembre nel testo oggi vigente.

L'articolo 116 terzo comma¹⁰, della Costituzione, nel testo riformulato, prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario¹¹, ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma).

L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono: tutte le materie che l'art. 117, terzo comma¹², attribuisce alla competenza legislativa concorrente; un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato: a. organizzazione della giustizia di pace; b. norme generali sull'istruzione; c. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con *legge rinforzata*: in altri termini, in primo luogo vi deve essere un'intesa fra lo Stato e la Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria; successivamente il testo deve essere approvato dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. La norma così introdotta non ha avuto attuazione immediata. Con la legge di stabilità per il 2014, il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'art.116, terzo comma, Cost. relative alla fase iniziale del procedimento.

¹⁰ Articolo 116 comma 3: Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

¹¹ c.d. "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre

¹² Articolo 117 comma 3 :Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Dopo i referendum in **Lombardia e Veneto** del 2017 e la richiesta dell'**Emilia Romagna**, queste regioni hanno firmato, il **28 febbraio del 2018**, col governo Gentiloni, ormai da tempo dimissionario, una **pre-intesa, relativa a cinque materie** specifiche (tutela di ambiente, salute, istruzione, lavoro e rapporti internazionali),

Si prevede **per la prima volta** per quelle Regioni **il principio della compartecipazione ai tributi erariali**, cioè per la prima volta si prevede che la spesa prestabilita, ad esempio per sanità ed istruzione, dipenda dalle tasse riscosse in più in una specifica Regione. Fino ad oggi, invece, la ripartizione dei fondi fra le Regioni viene effettuata in base ai fondi spesi negli anni precedenti (spesa storica); viceversa, le Regioni che chiedono il trattamento differenziato vogliono sganciarsi da questo criterio generale ed affermare il principio per cui **le somme loro erogate devono dipendere da quante tasse pagano i cittadini residenti sul loro territorio**.

Sarebbe un passaggio epocale, anche dal punto di vista culturale, ed un enorme successo per il movimento federalista. Infatti, si stabilirebbe il principio in virtù del quale **il livello dei servizi nella Regione non dipende dai 'bisogni' ma dal 'reddito' regionale**.

b) Profili problematici

Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano: così sintetizza Mario Dogliani in uno scritto del febbraio 2019, segnalando che il regionalismo differenziato non è una questione tecnico-amministrativa, ma un processo di capitale significato politico, che potrebbe mettere in discussione **il principio di eguaglianza tra gli italiani** nella fruizione dei servizi pubblici nazionali e nelle condizioni di vita dei cittadini abitanti le diverse regioni, sino alla messa in pericolo dello stesso **principio di unità nazionale**.

Secondo i commentatori, il progetto di autonomia differenziata rischia di violare implicitamente i principi costituzionali di perseguimento dell'eguaglianza sociale (artt.3, 32) e di integrità della Repubblica (artt.5, 117-118-119), di parità e progressività della tassazione (art.53) e di determinazione di principi della funzione legislativa (art.76¹³).

La disposizione dell'art. 116 comma 3° della Costituzione si intreccia inevitabilmente con il recentissimo contesto storico in cui – a partire dal 2017, anno dei referendum consultivi tenuti in Veneto e in Lombardia, sino ad oggi – si è assistito ad una estensione smisurata dell'istanza 'autonomistica' di alcune Regioni, in specie del Nord Italia.

¹³ Articolo 76: L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato [cfr. art. 72 c. 4] al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

Da un iniziale “richiesta” di trasferimento alle regioni di 5 materie tra quelle indicate dall'art. 117, si è passati (Veneto e Lombardia in particolare) alla **pretesa di deliberare sulla totalità delle materie**: non è irragionevole pensare che l'ampliamento sia dipeso da motivi non di natura costituzionale ma di natura politica, secondo un disegno trasversale che accomuna varie forze.

Testo e contesto, dunque: testo che però “va maneggiato con cura” (cit.), perché l'art. 116 3° comma come modificato nel 2001 consente applicazioni in conflitto con altre norme dell'ordinamento costituzionale e con i principi che le dettano, primo fra tutti l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

Cosa significa “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite ad altre Regioni”?

Significa innanzitutto che **le competenze legislative regionali richieste non possono essere dannose o pregiudizievoli allo Stato o ad altre Regioni**, pena il dissolvimento della unitarietà del Paese.

Significa che **nessuna “ulteriore autonomia” può prescindere dal rispetto dei diritti fondamentali: uguaglianza tra i cittadini, in primis**, in attuazione dell'art. 3 della Costituzione, che è compito dello Stato tutelare e far osservare; ma soprattutto **uguaglianza e solidarietà redistributiva** fondano l'imposizione tributaria disegnata dall'art. 53 Cost. Una lettura estremistica dell'**autonomia fiscale** pretende la redistribuzione del prelievo fiscale entro lo stesso territorio, dimenticando che gli individui sono tassati in base alla loro capacità contributiva, non in base alla residenza; e se si restituiscono **servizi inerenti ai diritti civili e sociali** non in base alle necessità di ciascuno ovunque si trovi, ma **su base territoriale, si divide lo stato in aree reddituali e si realizza una secessione iniqua**, su criteri di merito del tutto infondati e pretestuosi e a Costituzione formalmente invariata.

Ma non è solo un problema fiscale e di risorse, ma anche di **competenze e regole**: si pensi alla salute, all'istruzione, al governo del territorio: materie che hanno evidente attinenza con i principi costituzionali fondamentali sui quali si fonda l'ordinamento dello Stato nella sua indivisibilità.

Occorre quindi una particolare attenzione alla concreta attuazione dell'art. 116 3° comma: la richiesta deve fondarsi su peculiarità specifiche - non occasionali o di “convenienza” - della Regione e può sostenersi se circoscritta e giustificata. E, ancora, può riguardare materie il cui trasferimento alla Regione richiedente sia davvero realizzabile.

Come può ritenersi giustificata una competenza legislativa regionale in materie come l'istruzione se gli articoli 33 e 34, nell'ottica del principio della libertà di insegnamento e dell'uguaglianza tra i cittadini, attribuiscono allo Stato il potere di dettare le norme generali in ragione dell'unitarietà culturale del sistema di istruzione e di ricerca?

Come può ritenersi conforme a Costituzione l'attribuzione esclusiva alle Regioni richiedenti di materie che per loro natura richiamano la potestà legislativa statale, come la tutela e la sicurezza sul lavoro, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione?

Nella dottrina costituzionalistica si è ipotizzato un quadro normativo insostenibile: se Veneto e Lombardia ottenessero l'autonomia differenziata a cui anelano, si produrrebbe l'abrogazione dell'art. 117 comma 3° per due sole Regioni.

L'ipotesi dimostra quanto sia labile il confine tra attuazione costituzionale e incostituzionale dell'art. 116 3° comma; sfruttando le potenzialità dell'art. 116 si potrebbe scardinare l'intero titolo V prevedendo, come nelle intese con Lombardia e Veneto, la **trasformazione di buona parte delle competenze concorrenti** (art. 117, III comma) **in competenze esclusive di solo alcune Regioni**, sottraendo allo Stato anche le tre materie sue esclusive previste dal II comma dell'art. 117.

Del resto, l'emergenza sanitaria è stata vissuta da alcune Regioni come un'occasione per promuovere la differenziazione e la gestione autonoma nei propri territori del diritto fondamentale appartenente all'intera collettività nazionale; ma **l'emergenza sanitaria ha anche scoperto il fianco dei fautori dell'autonomia differenziata**, protagonisti negativi della evidente incapacità di gestire la sanità pubblica e di tutelare il diritto alla salute degli stessi concittadini regionali: se un insegnamento proviene dalla lunga gestione della pandemia è la necessità di gestire il servizio sanitario nazionale secondo criteri coerenti ed efficaci, decisi a livello nazionale secondo un percorso democratico trasparente e svincolati sia dalle contingenti maggioranze, alla guida delle varie giunte regionali, sia dalle diverse capacità di risposta alla crisi da parte dei servizi locali.

Dopo le “intese” del 2018-2019 tra governo e Regioni, la procedura si è concretizzata nell'elaborazione di una legge-quadro – per opera del ministero dei rapporti con le Regioni - ora al vaglio parlamentare – che presenta significative lacune sulla lettura dell'art. 116 3° comma (nulla dice su adattamento a specificità locali ed esclusione di alcune materie dove deve permanere una necessaria uniformità), ma soprattutto smaschera la sua debolezza di “tenuta”: **una legge cd rinforzata** prevista nel procedimento dell'art. 116 3° comma, **frutto dell'intesa con una Regione**, potrebbe modificarla, derogarla, abrogare la legge quadro e a nulla sarebbe valsa la sua eventuale approvazione. Il Parlamento è così ostaggio delle dinamiche politiche fra Stato e Regioni e la Costituzione rischia di essere stravolta nei suoi aspetti fondamentali; **spezzare l'unità del Paese** sul tema fiscale e aprire a radicali differenziazioni di competenze su istruzione e sanità, per tacer d'altro, vuol dire **dissestare buona parte dell'impianto costituzionale ad opera di una legge ordinaria vincolata ad un accordo politico con delle Regioni**.

Ciò che appare evidente in questo contesto è che, ad oggi, **nessun serio coinvolgimento** è stato avviato con i soggetti direttamente interessati alla vicenda costituzionale del regionalismo differenziato: **l'opinione pubblica e il Parlamento**.

Senza l'avvio di questo confronto, ogni proposta di attuazione dell'art. 116 3° comma rischia di restare appannaggio di limitati centri istituzionali che certo non rappresentano la comunità nella sua espressione nazionale.

L'autonomia regionale differenziata verrebbe **attuata a scapito anche delle autonomie locali** e degli enti di prossimità, le istituzioni più vicine alla cittadinanza, in quanto le esproprierebbe di alcuni poteri a favore di nuovi “carrozzoni” centralizzati e inefficienti, questa volta però a livello regionale. In particolare, sarebbe **soppressa l'universalità dei diritti, trasformati in beni** di cui le Regioni potrebbero disporre secondo il reddito dei loro residenti, per poter usufruire dei quali, nella quantità e qualità necessarie, non basterebbe essere cittadini italiani, ma esserlo di una regione ricca.

I c.d. LEP, ossia i livelli essenziali delle prestazioni non potrebbero né prevenire né impedire la frammentazione del Paese derivante dall'autonomia differenziata. Attengono infatti al livello del servizio, e non all'organizzazione dei poteri pubblici che lo forniscono. La prova si trae dai LEA, equivalente sanitario dei LEP, che non hanno evitato il sostanziale dissolvimento del servizio sanitario nazionale.

Bibliografia

- Marco Esposito, Zero al Sud, ed Rub3ettino (2018)
Gianfranco Viesti, Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale, ed. Laterza (2019)
Massimo Villone, Italia divisa e disuguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta? Ebook (2019)
Mauro Sentimenti (a cura di), Le regioni dell'egoismo, Futura editrice (2023)
Il libro bianco dei giuristi democratici 2023 in <https://www.giuristidemocratici.it/>

5. No al premierato

a) L'arroganza del potere

È accaduto in passato e accade in questi giorni che i detentori del potere *pro tempore* approfittino della propria condizione di preminenza e della situazione data per favorire ed estendere gli ambiti in cui esercitare la propria autorità.

Il progetto di legge costituzionale, comunemente definito “premierato”, fortemente voluto dal governo Meloni, si prefigge di aumentare i poteri in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri (il premier) a scapito degli altri organi dello Stato (Parlamento e Presidente della Repubblica).

Non è una novità. Già in passato ci furono tentativi di cambiare la forma di governo¹⁴, si costituirono apposite Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali¹⁵ (dette Commissioni bicamerali perché formate da deputati e senatori) con lo scopo di esaminare proposte di riforme costituzionali che andavano verso un rafforzamento del potere esecutivo e della figura del Presidente del Consiglio dei ministri.

¹⁴La forma di governo descrive come si distribuisce il potere tra gli organi costituzionali dello Stato; l'Italia è una repubblica parlamentare: al Parlamento spetta il potere legislativo; il Parlamento, cooperando con il Presidente della Repubblica, esprime una maggioranza che dà fiducia al Governo.

¹⁵https://it.wikipedia.org/wiki/Commissione_parlamentare_per_le_riforme_costituzionali

I referendum che si tennero nel 2006 e nel 2016 bocciarono le riforme costituzionali che introducevano forme di presidenzialismo, volute dai governi Berlusconi (2001-2006) e Renzi (2014-2016), il popolo votò per il mantenimento della repubblica parlamentare e dell'equilibrio tra poteri dello Stato.

La Costituzione della Repubblica italiana venne scritta dall'Assemblea Costituente, un organo legislativo eletto dagli italiani con metodo proporzionale affinché fossero rappresentate al suo interno tutte le anime politiche e il testo fosse il più condiviso possibile. I Padri e le Madri costituenti lavorarono alla scrittura della Costituzione italiana per oltre un anno e mezzo, dopo ampie discussioni in cui si confrontarono le diverse ideologie politiche.

Il progetto di legge sul premierato, avanzato dal governo Meloni, è espressione di una sola parte politica, quella al governo, senza che vi sia stato un dibattito parlamentare ampio e condiviso; **non risponde inoltre al mandato politico dato dagli elettori** alla maggioranza di governo, perché nel programma della coalizione capitanata dalla presidente Meloni non era prevista l'elezione diretta del premier. Se la procedura difetta sul piano della correttezza politica e istituzionale, non meno "difettoso" è il merito della proposta.

b) Il premierato. Premessa

Il primo difetto del progetto di riforma costituzionale targato Meloni è l'indefinitezza: il testo, approvato all'unanimità dal Consiglio dei ministri il 3 novembre dello scorso anno, è stato già rimaneggiato dalla stessa maggioranza di governo e tutto lascia pensare che altri emendamenti potrebbero arrivare.

In ogni caso, molto ci dice la stesura originaria del disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio (Meloni) e dal ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa (Alberti Casellati) dal titolo: << Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica>>.

Il testo:

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1. *(Modifica all'articolo 59 della Costituzione)*

1. Il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione è abrogato.¹⁶

Art. 2. *(Modifica all'articolo 88 della Costituzione)*

¹⁶ il Presidente della Repubblica non potrà più nominare i Senatori a vita

1. Al primo comma dell'articolo 88 della Costituzione, le parole: «o anche una sola di esse» sono soppresse.¹⁷

Art. 3. (Modifica dell'articolo 92 della Costituzione)

1. L'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Art. 92. – Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per la durata di cinque anni. Le votazioni per l'elezione delle due Camere e del Presidente del Consiglio avvengono contestualmente. La legge disciplina il sistema elettorale delle Camere secondo i principi di rappresentatività e governabilità e in modo che un premio, assegnato su base nazionale, garantisca il 55 per cento dei seggi in ciascuna delle due Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto nella Camera nella quale ha presentato la sua candidatura. Il Presidente della Repubblica conferisce al Presidente del Consiglio dei ministri eletto l'incarico di formare il Governo e nomina, su proposta del Presidente del Consiglio, i ministri».

Art. 4. (Modifiche all'articolo 94 della Costituzione)

1. All'articolo 94 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere»;

b) è aggiunto, infine, il seguente comma:

«In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. Qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

¹⁷ Il Presidente della Repubblica non potrà più sciogliere una sola delle due Camere

Art. 5. (*Norme transitorie*)

1. Restano in carica i senatori a vita nominati ai sensi del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, nel testo previgente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.
2. La presente legge costituzionale si applica a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere, successiva alla data di entrata in vigore della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere.

A prima vista si ha l'impressione che le modifiche alla Costituzione siano poche, precise e puntuali, ma basta anche una sola parola per stravolgere completamente i principi e i valori cui la Costituzione si ispira. Ad esempio: "La sovranità appartiene al popolo" (art.1 Cost.) cambia radicalmente introducendo un *non*: *La sovranità NON appartiene al popolo*. È proprio quello che avverrebbe se fosse approvato il disegno di legge Meloni-Casellati: un completo stravolgimento dell'attuale ordinamento costituzionale.

Prima di esaminare nello specifico cosa prevede la riforma è opportuno riportare **le motivazioni** che vengono **addotte dal Governo** circa la necessità di cambiare l'assetto costituzionale.

Nella relazione introduttiva è scritto:

“La presente proposta di revisione costituzionale ha l'obiettivo di offrire soluzione a problematiche ormai risalenti e conclamate della forma di governo italiana, cioè l'instabilità dei Governi, l'eterogeneità e la volatilità delle maggioranze, il «transfughismo» parlamentare” e ancora:

“si fa carico della questione della governabilità, salvaguardando al contempo il principio di rappresentatività, affidando alla legge la determinazione di un sistema elettorale delle Camere che, attraverso un premio assegnato su base nazionale, assicuri al partito o alla coalizione di partiti collegati al Presidente del Consiglio la maggioranza dei seggi parlamentari”, infine:

“nella logica di portare la legittimazione democratica al più ampio numero possibile di istituti della forma di governo, si supera la categoria dei senatori a vita. Un intervento, quest'ultimo, reso inevitabile, nella già menzionata prospettiva di stabilità delle maggioranze, dall'intervenuta riduzione del numero dei senatori, che ha ulteriormente ridotto il margine delle maggioranze in quel ramo del Parlamento”.

In sintesi le motivazioni sono sostanzialmente queste: **garantire governabilità e stabilità.**

Ma **in che modo e a che prezzo?**

c) il premierato. Valutazioni

Il Disegno di legge costituzionale: “Disposizioni per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a

vita da parte del Presidente della Repubblica” ha iniziato l’iter parlamentare secondo le procedure previste dalla Costituzione all’articolo 138 ¹⁸.

Contiene la proposta di modificare l’attuale assetto politico e istituzionale, cioè la *Repubblica parlamentare rappresentativa basata sulla separazione dei poteri* (legislativo, esecutivo, giudiziario) con a capo il Presidente della Repubblica garante dell’unità nazionale cui sono assegnati specifici poteri, con un sistema che prevede l’*elezione diretta del primo ministro e una netta prevalenza dell’esecutivo su tutti gli altri organi e poteri dello Stato*.

Questo progetto di riforma della Costituzione è un inedito nel mondo democratico, sbilancia l’equilibrio tra i poteri dello Stato **senza che siano previsti limiti o correttivi** per controbilanciare lo strapotere di cui godrebbe il Presidente del Consiglio dei Ministri.

- **L’elezione popolare del Presidente del Consiglio**

sarebbe un’originalità tutta italiana dato che non è stata adottata da nessuno Stato democratico. Il popolo chiamato alle urne troverebbe scritto sulla scheda il nome del *premier* proposto da ciascuna forza politica, che sia un partito o una coalizione.

Non è indicata nessuna maggioranza necessaria per essere eletti, pertanto nel concorso tra i vari aspiranti, il più votato o la più votata assurgerebbe alla carica di Presidente del consiglio. Si può facilmente ipotizzare che una **striminzita minoranza potrebbe eleggere il/la premier**; considerando il tasso di astensionismo registrato alle ultime elezioni tenutesi, non è difficile ipotizzare che una percentuale del 25% degli aventi diritto al voto, o anche una percentuale inferiore, potrebbe decidere per tutti.

L’elezione diretta viene spiegata dal governo Meloni come la restituzione al popolo del potere di “scegliere da chi farsi governare”, sarebbe meglio dire: **da chi farsi “comandare”** in assenza di limiti al potere del capo del governo. Inoltre la presunta scelta del popolo altro non è se non la sottoscrizione di **scelte fatte dai partiti**, scelte obbligate per l’elettore cui non è data la facoltà di selezionare i propri rappresentanti in Parlamento a causa di leggi elettorali incostituzionali che hanno spezzato il legame tra rappresentanti e rappresentati.

- **Non viene stabilito alcun limite alla rieleggibilità¹⁹**

Tutte le democrazie occidentali pongono limiti alla rieleggibilità di chi occupa cariche pubbliche, ciò perché si vuole evitare che l’esercizio del potere per tempi illimitati possa diventare dominio

¹⁸ Art. 138 Cost. “Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti”.

¹⁹ Sarebbe stato introdotto il limite dei due mandati consecutivi.

incontrastato. Il governo Meloni si mostra insofferente a questa regola, ha infatti recentemente approvato la rieleggibilità illimitata per i sindaci di piccoli Comuni.

- **L'elezione congiunta del *premier* e del Parlamento**

Esprimendo un solo voto, gli elettori scelgono il premier e i candidati al Parlamento.

Anche questa è un'anomalia del tutto inedita e contraria al principio della separazione tra poteri dello Stato. Con un unico voto dato al Presidente del Consiglio si eleggono anche i deputati e i senatori presenti nelle liste a lui correlate, ciò in palese violazione della libertà di voto e in altrettanto palese **violazione del principio costituzionale di indipendenza del Parlamento** che risulterebbe fin dalla sua costituzione legato al Capo dell'esecutivo.

- **La maggioranza dei seggi assicurata nelle due Camere²⁰**

Al *premier* più votato è garantita una maggioranza schiacciante (55% nella formulazione originaria del disegno di legge) che non è in proporzione ai voti presi. Infatti **non è prevista una soglia minima** per l'attribuzione del premio che, a voler ben dire, non potrebbe neppure definirsi "di maggioranza", sarebbe più corretto chiamarlo **premio del primo classificato**; non sarebbe un rafforzamento democratico per chi ha conquistato il favore di quasi la metà del corpo elettorale, ma un'arbitraria deformazione dell'esito elettorale in palese **violazione dei principi di rappresentatività e uguaglianza del voto**. La dichiarazione contenuta nella relazione introduttiva al disegno di legge costituzionale, dove si afferma di voler garantire la rappresentatività parlamentare è del tutto rinnegata nei fatti.

- **La costituzionalizzazione del sistema elettorale maggioritario**

Anche questa sarebbe una originalità tutta italiana. I Paesi democratici che hanno inserito in Costituzione il sistema elettorale hanno indicato il proporzionale. I padri e le madri costituenti, con prudenza e saggezza, hanno lasciato al Parlamento italiano l'onere di definire la legge elettorale, certamente l'indicazione che si può cogliere dal testo costituzionale non conduce alla scelta di sistemi che non garantiscano la piena rappresentatività del supremo organo di rappresentanza, o che neghino l'uguaglianza e la libertà del voto. Introducendo in Costituzione il principio maggioritario, qualora si volesse **modificare il sistema elettorale**, si dovrebbe **cambiare la Costituzione**.

- **Si limitano molto i poteri del Presidente della Repubblica**

La Costituzione vigente assegna al Capo dello Stato delicati compiti di intermediazione politica, garanzia degli equilibri democratici e unità della Nazione. Con la proposta di premierato Casellati-

²⁰ Sarebbe stata demandata alla legge elettorale la quantificazione del premio di maggioranza da assegnare al partito o alla coalizione collegati al *premier* maggiormente votato, fermo restando che tale premio dovrebbe comunque garantire la maggioranza dei seggi disponibili in ciascuna Camera

Meloni il Presidente della Repubblica si trasforma in un **esecutore di atti dovuti**, diversamente da quanto sostengono le proponenti. Non si vede infatti come potrebbe sottrarsi all'obbligo di nomina del *premier* selezionato dai partiti e arrivato primo nella contesa elettorale. Non si comprende come il Presidente potrebbe rifiutare al *premier* la proposta di scioglimento delle Camere o scegliere un parlamentare diverso da quello indicato per sostituire il *premier* dimissionario o sfiduciato. Perderebbe la possibilità di nominare i cinque Senatori a vita. Ma è l'**assoggettamento** del Presidente della Repubblica **al Capo dell'esecutivo** che preoccupa maggiormente, con ogni probabilità sarebbe scelto dalla maggioranza, dunque **uomo di parte**, non più garante dell'unità nazionale.

- **Il Parlamento è indebolito fin dal momento della sua elezione**

Il Parlamento perde la caratteristica di organo indipendente, infatti deve la propria elezione al successo politico del *premier*. Non è il parlamento che sostiene l'esecutivo, ma **l'esecutivo che genera il Parlamento**, non è difficile ipotizzarne la subalternità.

Il Parlamento potrà sì sfiduciare il governo, ma lo farà a proprio rischio e pericolo stante la previsione *simul stabunt, simul cadent*.

Il Parlamento e il Presidente della Repubblica sono gli organi che vedono ridimensionate le proprie prerogative al punto tale da perdere le funzioni che ne caratterizzano significato ed esistenza nell'ordinamento costituzionale. Già adesso il Parlamento soffre per le strabordanti ingerenze da parte dell'Esecutivo che ne comprime l'indipendenza costringendolo a operazioni di mera ratifica.

La riforma costituzionale auspicabile, piuttosto che depotenziare ulteriormente il ruolo del Parlamento, avrebbe dovuto al contrario rilanciarlo e difenderlo nella sua rappresentatività e indipendenza.

- **La norma contro il “transfughismo” parlamentare**

Meglio nota come norma “antiribaltone” intende **impedire che altre maggioranze si formino in Parlamento** rispetto a quella risultata vincente alle urne.

È accaduto che altre maggioranze si siano formate e abbiano sostenuto un nuovo Governo a causa dalla scelta di alcuni parlamentari di votare in modo difforme dal voto espresso in precedenza.

Il cosiddetto “**transfughismo**”, che viene tacciato come comportamento infamante, altro non che **l'espressione libera di scelte** compiute dai parlamentari che, svincolati da mandati imperativi e condizionamenti delle segreterie di partito, agiscono **per il bene della Nazione**. Se poi, nella pratica, le scelte siano dettate da opportunismi e tornacontismi personali, attiene all'etica di ogni singolo parlamentare: se costoro fossero soggetti al controllo democratico e popolare che si esprime con il voto, patirebbero le conseguenze delle loro scelte; purtroppo si sottraggono al giudizio degli elettori a causa di leggi elettorali che impediscono ai cittadini e alle cittadine di scegliersi i propri rappresentanti. I meccanismi antiribaltone prefigurati nel disegno di legge costituzionale Alberti Casellati-Meloni sono in fase di ridefinizione. Secondo il testo originario:

- qualora il Parlamento non votasse la fiducia al *premier* risultato vincitore alle urne, il Capo dello stato avrebbe l'obbligo di reincaricare lo stesso *premier* sfiduciato affinché trovi una proposta più credibile²¹. Ci si domanda: potrebbero parlamentari dell'opposizione votare a favore di una rinnovata proposta originando una maggioranza diversa da quella risultata vincente alle urne? Negli intendimenti di Casellati e Meloni sembrerebbe di no, altrimenti la norma antiribaltone sarebbe fallita sul nascere. Da qui la seconda domanda? Come fare per impedire ai parlamentari di votare liberamente?²²

- Nel caso in cui **ciascun parlamentare resti ingessato nelle posizioni di partenza**, rinnovando la maggioranza la propria sfiducia al secondo tentativo del *premier*, il Capo dello Stato avrebbe l'obbligo di incaricare altro parlamentare eletto con la stessa maggioranza²³. Rimarrebbe comunque in capo al *premier* sostituto **l'obbligo di attenersi al programma di maggioranza**.

- C'è ancora il caso in cui il *premier* non venga sfiduciato, ma "cessi dalla carica", non è specificato se tale cessazione si riferisca solo ai casi di morte, impedimento permanente o altro, casi che non comporterebbero l'ipotesi del reincarico; parrebbe che ricorrendo tali (in parte ignote) ipotesi, il Presidente della Repubblica sia obbligato allo scioglimento delle Camere.

Non occorre spendere altre parole in merito, le novità sono all'ordine del giorno.

- **L'abrogazione della nomina dei senatori a vita**

Elimina un potere del Presidente della Repubblica. L'argomentazione addotta è quella secondo cui la piccola pattuglia di Senatori e Senatrici scelti tra coloro che hanno illustrato la Patria per meriti propri²⁴ possa **alterare gli equilibri della maggioranza** scaturita dal voto popolare. Fa specie che un governo che ha inteso valorizzare oltremodo il merito e ha concepito il Ministero dell'Istruzione e del Merito, si attivi per collocarlo fuori dalle aule parlamentari.

- **L'abrogazione della possibilità di sciogliere una sola Camera.**

È un ulteriore potere tolto al Capo dello Stato.²⁵

d) considerazione finale

La destra al governo vuole l'uomo solo o la donna sola al comando: **la democrazia e tutt'altra cosa.**

²¹ È del tutto evidente che tali ipotesi rispondano più alla necessità di gestire conflitti interni alla coalizione vincente che a disciplinare il funzionamento del parlamento

²² Art.67 Costit. "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

²³ Sembrerebbe superato l'obbligo di incarico ad altro parlamentare, essendo ora prevista anche l'ipotesi che il premier uscente proponga al Capo dello Stato di sciogliere le Camere

²⁴ Art. 59 Cost. comma 2. "Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque".

²⁵ Art.88 Cost. Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Bibliografia

Il libro bianco dei giuristi democratici 2023 in <https://www.giuristidemocratici.it/>

Mauro Volpi, Il progetto di Premierato Meloni-Casellati: una minaccia per la democrazia costituzionale in <https://www.coordinamentodemocraziacostituzionale.it/>

Alessandra Algostino, Il premierato, ovvero il fascino del capo, 29/6/2023 in <https://volerelaluna.it/>

Massimo Villone, Sul premierato mai nell'«arco costituzionale» della destra, 20/12/2023 in <https://ilmanifesto.it/>