

Commento alla legge di riforma Costituzionale, da sottoporre a referendum confermativo nell'autunno 2016.

Pur senza pretesa di condurre un'analisi circostanziata della legge di riforma costituzionale, nel seguito sono schematizzati i punti forti della legge, rimandando alla fine un commento sui punti deboli, partendo tuttavia da una disamina del testo, unico modo perché chiunque possa farsi un'idea documentata di ciò che andremo a votare.

La necessità di capire puntualmente le modifiche introdotte dalla riforma, deriva anche dai toni esasperati con cui la stessa è stata accolta (si pensi a chi parla di "SCEMPIO della Costituzione") oppure è stata rivendicata (vedasi l'iniziale personalizzazione del referendum da parte del Presidente del Consiglio Renzi).

Va riconosciuto con onestà intellettuale che, essere riusciti ad approvare una riforma, che riprende temi da sempre sostenuti dal centro-sinistra, dopo i molti tentativi - falliti - dei vari Parlamenti che si sono succeduti e dopo le molte Commissioni bicamerali che hanno lavorato per anni senza risultato, costituisce un indubbio merito dell'attuale maggioranza parlamentare, da attribuire in buona parte alla strategia di Renzi di presentare alle Camere un Disegno di Legge governativo, anche in ottemperanza all'incarico ricevuto dal Presidente Napolitano. (Non bisogna dimenticare la grave situazione di stallo istituzionale del 2013, quando le elezioni non avevano prodotto una maggioranza parlamentare e non si riusciva ad eleggere il Presidente della Repubblica....).

Purtroppo non si tratta di una legge perfetta, scritta in maniera inappuntabile; è evidente lo sforzo riformatore accompagnato dalla necessità di mediazioni, c'è il rimando a leggi successive ed a regolamenti parlamentari per completare l'opera, ma la concreta alternativa è restare ancorati caparbiamente ad una organizzazione dello stato, nata all'inizio della "Guerra Fredda", che contribuisce a determinare la lentezza e l'arretratezza del nostro paese. Per decidere il voto, il confronto va fatto non tra la riforma approvata e quella ideale che vorremmo, ma tra l'assetto che uscirà dalla riforma e quello attuale, che sta dando prove tremende di inefficienza (la scrittura spesso criticabile della riforma ne è la riprova). Perché, una cosa è criticare un testo di legge, un'altra è respingerlo in toto.

Ovviamente, se la decisione di votare NO o SI è squisitamente "partitica" e dipende da preconconcette rigide posizioni di ostilità o di fidelizzazione verso Renzi, qualunque dibattito nel merito perde di significato.

Proviamo dunque a ragionare insieme sui contenuti della Riforma.

Per prima cosa alcune constatazioni preliminari da condividere.

La modifica costituzionale non tocca né i Principi fondamentali, né la Parte prima "Diritti e doveri dei cittadini" (a parte l'eliminazione della Circostrizione Estero per l'elezione del Senato): si tratta dei contenuti più significativi e condivisi della "Costituzione più bella del mondo" che (quasi tutti) amiamo.

La modifica riguarda **unicamente diversi articoli della Parte seconda "Ordinamento della repubblica" o porzioni di essi.**

In questi casi, tuttavia, a parte le variazioni conseguenti al mutato ruolo del Senato, **la riforma NON introduce forme di presidenzialismo, confermando la natura di Repubblica Parlamentare, infatti NON attribuisce maggiori poteri né al Presidente della**

Repubblica né al Presidente del Consiglio (come invece faceva la modifica del II° Governo Berlusconi, bocciata dal referendum costituzionale del 2006) ; **inoltre NON apporta alcuna modifica al Titolo IV riguardante la Magistratura, mentre nel Titolo VI aumenta il potere della Corte Costituzionale introducendone, su richiesta, il parere preventivo sulle leggi elettorali.**

Sostanzialmente è una riforma che punta a snellire significativamente i tempi per l'approvazione delle leggi, a responsabilizzare maggiormente la Camera dei deputati nella scrittura delle leggi che approva, a rendere più trasparente il rapporto tra Governo e Parlamento.

Si supera il bicameralismo paritario; **la Camera** rappresenta la nazione, vota la fiducia, dà l'indirizzo politico e controlla l'operato del Governo; **il Senato** ha la funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali (Regioni, Città metropolitane e Comuni) e di raccordo tra Regioni e legislazione dello Stato: valuta le politiche pubbliche e le attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori; è previsto il suo voto, con lo stesso peso della Camera, in un circostanziato elenco di leggi bicamerali, fra cui quelle di revisione costituzionale.

In effetti, il bicameralismo perfetto viene ripristinato solo nei seguenti casi: leggi costituzionali, disposizioni riguardanti tutela delle minoranze linguistiche, referendum e leggi di iniziativa popolare, normativa su Comuni e città metropolitane, partecipazione alla formazione ed attuazione della normativa europea.

Inoltre il Senato eleggerà 2 dei 15 giudici della Corte Costituzionale (mentre 3 li eleggerà la Camera, per un totale di 5 di nomina parlamentare, invariato rispetto all'attuale) oltre a partecipare all'elezione del Presidente della Repubblica.

Tutte le altre leggi, ordinarie, vengono approvate solo dalla Camera; vengono comunque trasmesse al Senato che, entro tempi definiti può proporre modifiche; la Camera ha comunque il potere di accettarle o di non considerarle; successivamente la legge può essere promulgata.

Una domanda che ha senso porsi è se sia utile accelerare i tempi di approvazione delle leggi.

Se pensiamo che nel 21° secolo, la maggior parte delle decisioni che riguardano l'economia, la finanza, le comunicazioni, perfino le decisioni politiche di movimenti come i 5Stelle, avvengono attraverso il CLICK di una tastiera di computer, è difficile non pensare a come i tempi legislativi siano lunghi e spesso deresponsabilizzanti.

E non solo quando sono in ballo leggi che hanno implicazioni sulle convinzioni etiche dei parlamentari, che magari dividono trasversalmente il corpo elettorale, quando non addirittura gli stessi partiti (si pensi alla recentissima legge sulle unioni civili ed ai precedenti falliti tentativi di approvarne una,), ma anche nel caso di leggi più "tecniche" ma indispensabili per l'accelerazione dei procedimenti nel paese.

Pensiamo alla Legge contro l'Omofobia (approvata alla Camera nel settembre 2013 e ferma al Senato), alle nuove Norme sulla Cittadinanza (approvate alla Camera nell'Ottobre 2015 e ferme al Senato), alla Legge sul Reato di Tortura (approvata al Senato nel marzo 2014 ed ora "palleggiata" tra le due Camere), ...

A questo proposito, di seguito è riportata la sintesi di un caso emblematico di questa anacronistica lentezza istituzionale.

Dopo che la precedente legislatura era cessata senza riuscire ad approvare una necessaria legge per la standardizzazione e la collaborazione tra le Agenzie Ambientali, nel 2013, appena costituito il nuovo parlamento, è ripartito l'iter di approvazione.

Alla CAMERA, i deputati Bratti, Realacci ed altri, presentano la Proposta di Legge n. 110 "Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale". La proposta riprende molti contenuti di proposte già depositate nella precedente legislatura.

Tale Proposta di Legge, presentata il 15 marzo 2013, viene approvata dalla Camera dei deputati il 17 aprile 2014, all'unanimità!!

Viene quindi inviata al SENATO che inizia ad esaminarla come Disegno di Legge n. 1458 presentato in data 23 aprile 2014: dopo altri due anni, di commissioni, audizioni, ecc., in data 19 maggio 2016 **L'Aula del Senato approva a larga maggioranza** (173 favorevoli, 2 contrari e 44 astenuti), **introducendo però la seguente modifica**: "Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le Amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione della presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente."

Il provvedimento ha quindi dovuto tornare alla Camera per il varo definitivo: in totale più di 3 anni e 3 mesi, per veder approvata una legge largamente condivisa da tutto il parlamento! (Legge n. 132 del 28/06/2016). E se la legislatura si fosse conclusa anticipatamente, tutto il lavoro, ancora una volta, sarebbe andato sprecato.

Come cambia il Senato. Il numero dei senatori verrà decisamente ridotto, dagli attuali 320 (315+5) ai futuri 100 (95+5): 74 consiglieri regionali e 21 sindaci (eletti dai 19 Consigli Regionali e dai 2 Consigli Provinciali autonomi di TN e BZ), 5 nominati dal Presidente della Repubblica.

I senatori resteranno in carica per tutta la durata delle istituzioni territoriali dove sono stati eletti "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge"; così l'emendamento a firma Finocchiaro, approvato nel secondo passaggio al Senato. Una legge elettorale ad hoc, in caso di approvazione definitiva della riforma costituzionale con il referendum, dovrà essere approvata per definire le modalità di attribuzione dei seggi, di elezione ed eventuale sostituzione dei membri del Senato.

Cinque senatori potranno essere nominati, come accade anche oggi, dal Presidente della Repubblica, ma solo per 7 anni senza possibilità di rinomina.

Continueranno ad essere senatori a vita, salvo rinuncia, gli ex Presidenti della Repubblica.

Leggi popolari e referendum Cambiamenti interessanti, ai sensi del nuovo art. 71, anche per gli istituti di democrazia diretta: per presentare una proposta di legge popolare serviranno 150mila firme (oggi ne occorrono solo 50mila da parte degli elettori), ma saranno certi i tempi per l'esame (verranno stabiliti dai regolamenti parlamentari). Importanti novità anche in materia di referendum: viene previsto il referendum propositivo e di indirizzo, che verrà disciplinato con apposita legge da approvarsi da entrambi i rami del Parlamento: per il referendum abrogativo non ci sono variazioni rispetto all'esistente se la raccolta firme si attesta tra le 500 e 800mila (resta cioè il quorum attuale pari al 50% +1 degli aventi diritto al voto), se però le firme raccolte superano 800mila, il quorum si abbassa nettamente diventando pari al 50% +1 dei votanti alle ultime elezioni politiche.

Decreti legge. Per quanto attiene la discussione delle leggi ed il rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo, la riforma prevede alcune limitazioni al ricorso ai decreti legge (procedimento spesso abusato da tutti i governi); la riforma introduce, tuttavia, l'istituto del voto a data certa, cioè la possibilità per il Governo di **chiedere** alla Camera che un ddl, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, venga sottoposto a pronuncia definitiva entro 70 giorni (prorogabili al massimo di ulteriori 15 giorni).

Stato di guerra. L'art. 78 viene modificato prevedendo che lo stato di guerra sia deliberato dalla Camera con la maggioranza assoluta (mentre attualmente le due camere lo deliberano a maggioranza semplice).

Elezione del Capo dello Stato. Nel Titolo II, viene modificato l'art. 83 nel modo seguente: il Presidente della Repubblica sarà eletto con il quorum di due terzi di senatori e deputati, nei primi tre scrutini e con i tre quinti dal quarto scrutinio. Dal settimo si passa a un quorum dei tre quinti (60%) dei votanti.

Giova ricordare che attualmente, la Costituzione prevede che all'elezione partecipino anche tre delegati per

ogni Regione (solo 1 per la Valle d'Aosta). Viene eletto Presidente chi raggiunge il quorum di due terzi dell'assemblea, nei primi tre scrutini e, dal quarto scrutinio chi ottiene la maggioranza assoluta (50% +1) dei componenti.

*Si può fare una veloce valutazione numerica: Alla Camera, con l'Italicum, la lista di maggioranza ha 340 seggi su 630; al Senato la ripartizione risente molto delle maggioranze nelle varie regioni, tuttavia essendo previsto dal nuovo art. 57 che i Consigli regionali eleggano i senatori, con metodo proporzionale (cioè anche con rappresentanti dell'opposizione), si può ipotizzare che, nel caso più estremo, la lista di maggioranza potrebbe avere 75 senatori su 100. Quindi nella peggiore delle ipotesi la lista di maggioranza potrebbe avere 415 voti su 730, nettamente inferiori ai 438 del quorum (3/5 di 730). Anche ipotizzando un numero di NON Votanti, SOLO tra le file dell'opposizione e pari al 11% dei rappresentanti dell'opposizione stessa, la lista di maggioranza non avrebbe i numeri per decidere da sola (3/5 di 695). **Con il nuovo criterio sarà quindi praticamente indispensabile per la maggioranza addivenire ad un accordo con le opposizioni sul nome del Presidente della Repubblica.***

Fiducia al Governo. Il nuovo art. 94 prevede che solo la Camera dei Deputati voti o revochi la fiducia al Governo.

Trasparenza. Il nuovo art. 97, estende l'obbligo di organizzare i pubblici uffici, assicurando non solo il buon andamento e la imparzialità, ma anche la trasparenza della amministrazione.

Semplificazione istituzionale: Soppressione del CNEL (nel Titolo III) e di qualsiasi riferimento alle Province (nel Titolo V) (La riforma prevede l'abrogazione dell'articolo 99 riguardante il Cnel, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. È un organo di consulenza delle Camere e del Governo: gode dell'iniziativa legislativa e può contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale. Non scomparirà subito. Entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge verrà nominato un commissario straordinario a cui sarà affidata la liquidazione e la ricollocazione del personale presso la Corte dei Conti).

Modifica del Titolo V. È la parte della Costituzione dedicata agli Enti autonomi che costituiscono la Repubblica, già oggetto della modifica costituzionale del 2001. Alla luce dei frequentissimi contenziosi tra Stato e Regioni davanti alla Corte Costituzionale e delle sue decisioni, sono state eliminate le materie concorrenti, assegnando esplicitamente la competenza esclusiva o allo Stato o alle Regioni; sono state riportate alla competenza dello Stato alcune materie che sempre più richiedono una strategia unificata a livello nazionale, (quando non addirittura europeo), e per le quali risultano assai poco efficaci venti diverse strategie regionali, in particolare: disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica, commercio estero, organizzazione dei Comuni, programmazione del turismo e valorizzazione dei beni culturali, porti, aeroporti, infrastrutture sovra regionali, energia,

Il **nuovo art. 117**, al comma 2 stabilisce le competenze legislative esclusive dello Stato, al comma 4 quelle delle Regioni, con la precisazione che la potestà legislativa delle Regioni si estende ad ogni altra materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato; al comma 5 introduce la "clausola di supremazia", in base alla quale, su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

*Per quanto riguarda la **SANITA'**, che attualmente costituisce la principale fonte di spesa delle Regioni, la potestà legislativa in materia di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali resta in capo alla Regione, mentre lo Stato ha legislazione esclusiva su disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare.*

E' importante il **nuovo art. 116**,; esso prevede che con legge dello Stato possano essere attribuite ad altre Regioni (oltre alle attuali a statuto autonomo Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige) **ulteriori forme e condizioni di autonomia**, in varie materie di competenza esclusiva dello Stato, anche su richiesta delle stesse e sentiti gli enti locali, **purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio**.

Riduzione costi: **Nessuna indennità ai senatori** (diminuiti di 220 unità e già in carico ai rispettivi enti territoriali). **Tetto agli emolumenti dei Consiglieri regionali**, fissato, con il nuovo art. 122, a quello del Sindaco del Comune capoluogo di Regione. **Divieto di corrispondere rimborsi o trasferimenti monetari ai gruppi politici nei Consigli Regionali.** Fusione degli uffici delle due camere con l'istituzione di un ruolo unico per il personale. (art 40 – disposizioni finali).
Inoltre, con legge della Repubblica verranno stabiliti principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Titolo VI. Come già detto, la nuova legge introduce la possibilità di richiedere alla Corte Costituzionale un parere preventivo sulle leggi elettorali che riguardano Camera e Senato; in caso di parere negativo dette leggi non possono essere promulgate.

Elementi critici della legge

A fronte dei molti elementi positivi della riforma costituzionale sopramenzionati, di seguito si riportano le principali criticità rilevate:

- 1) *Non c'è chiarezza, per ora, sul metodo elettivo dei senatori, da parte dei consigli regionali, dato che dovrà essere fatta una legge "ad hoc" se al referendum vinceranno i Sì. Tuttavia le legge di riforma recita esplicitamente "con metodo proporzionale" (cioè considerando la minoranza) e riporta il cosiddetto 'emendamento Finocchiaro' - approvato nella seconda lettura al Senato – secondo il quale verranno eletti "in conformità alle scelte espresse dagli elettori";*
- 2) *Qualche perplessità c'è sul funzionamento del nuovo Senato, i cui membri cambieranno in date diverse (non tutte le Regioni votano nella medesima data) e sulla probabile necessità di modificare l'attuale Conferenza Stato-Regioni;*
- 3) *Non si è colta l'occasione per appianare le grandi differenze esistenti tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale e province autonome; è comunque previsto nel nuovo art. 116 un iter per ottenere una maggior autonomia e così salvaguardare le esperienze positive raggiunte da alcune regioni virtuose, a fronte dell'abolizione della competenza concorrente ed il ritorno di parecchie materie in capo allo Stato; il tutto purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio;*
- 4) *Il "voto a data certa", secondo alcuni, dà troppo potere all'esecutivo, rispetto al legislativo, dato che costringe il parlamento a pronunciarsi, entro 70-85 giorni, sui disegni di legge che il governo propone considerandoli, a suo insindacabile giudizio, essenziali per l'attuazione del programma. Ma, attenzione, il parlamento è solo tenuto a discuterlo e a pronunciarsi, non è obbligato ad approvarlo !!!
D'altra parte, una volta concluse le elezioni, i parlamentari possono prendersi tutto il tempo che vogliono per fare le leggi, mentre il governo, se non riesce ad imprimere rapidamente il segno della propria attività, è continuamente esposto alla valutazione critica degli elettori, della UE, dei mass media, ecc...;*
- 5) *Secondo alcuni critici, il combinato disposto dell'Italicum con la riforma costituzionale potrebbe determinare gravi criticità. Ma ora stiamo discutendo la modifica costituzionale, che per moltissimi anni non si è riusciti a fare!!
La legge elettorale può essere cambiata in qualunque momento con procedimento ordinario o può essere bocciata dalla Corte Costituzionale (che si pronuncerà in autunno) o dai cittadini mediante referendum abrogativo.*

Ad ogni buon conto, per valutare tali “gravi criticità”, proviamo a fare una simulazione numerica, considerando il numero di seggi che l’Italicum mette a disposizione per la lista che vince le elezioni (340 seggi su 630 totali alla Camera); se anche la lista avesse vinto in tutti i collegi e tutti i 100 capilista fossero stati nominati da un premier forte con tentazioni autoritarie, basterebbero 25 (degli altri 240 eletti dal popolo con le preferenze) voti contrari, uniti a quelli dell’opposizione, per non far passare un provvedimento o per togliere la fiducia al governo.

Alla luce di quanto sopra riportato, ben sapendo che ciascuno di noi ha il “suo modello ideale” di regole costituzionali e di leggi elettorali (così come, al bar, ciascuno di noi ha la “sua formazione ideale” della squadra della nazionale), resta indispensabile che qualcuno sia capace di trovare mediazioni condivise e portare a casa il risultato.

Il tutto promuovendo un confronto civile e razionale tra le parti, cercando le forme di partecipazione più efficaci e vincendo la tentazione del qualunquismo o del disfattismo.

RB - Agosto 2016