****

**RIFORMA O CONTRORIFORMA?**

**PREMESSA**

Questo lavoro è frutto di una sintesi delle posizioni espresse dai costituzionalisti che hanno elaborato la piattaforma di opposizione alla proposta di riforma costituzionale formulata dal Governo. In particolare va ricordato il contributo prezioso dei proff. Gustavo Zagrebelsky, Ugo De Siervo, e Alessandro Pace – Presidente del Comitato del NO – senza dimenticare l'apporto di Salvatore Settis e di tanti altri, giuristi, avvocati, giornalisti, professori e gente comune che si oppongono a questo progetto di riforma. Di nostro c’è solo la passione con cui abbiamo lavorato e stiamo lavorando perché i cittadini di questo Paese votino contro questo ennesimo tentativo di attacco ai valori della nostra Carta Costituzionale.

**L’ITALIA DEL RIFORMISMO**

L’Italia repubblicana, fin dalla sua nascita è sempre alle prese con le riforme.

Non c’è settore che non sia investito periodicamente dal vento del riformismo e così ogni due-tre anni a questa parte non c’è Governo che non ci parli di riformare la giustizia, le carceri, il sistema tributario ecc…

Ogni governo presente la sua ricetta che ritiene infallibile per cambiare le cose solo che, passato qualche anno, c’è un nuovo governo che questa volta presenta la sua ricetta che dovrebbe definitivamente cambiare il sistema.

E’ vero altrettanto che le riforme spesso nascondono anche l’incapacità di rinnovare il sistema e forse rispondendo spesso ad un’esigenza politica più che tener conto delle reali esigenze del Paese, son fatte male o son fatte in modo da durare una sola stagione. E così ormai ci hanno abituato noi cittadini a cambiare d’abito non con il passare delle stagioni ma con il cambio di Governo.

Ma la Costituzione, che è la legge suprema dello Stato, quella per la quale per due anni dal ’46 al ’48 vide lavorare fianco a fianco socialisti e radicali, democristiani, comunisti e liberali, collaborazione che non si interruppe neppure dopo l’incontro di De Gasperi negli USA e l’incontro con Truman che decretò la fine dell’alleanza politica e l’uscita dal Governo dei social-comunisti si può davvero riformare?

E come riformarla? E chi ha il diritto di riformarla? Quesiti questi che attendono giustamente una risposta prima ancora di affrontare l’esame del progetto di riforma costituzionale che va sotto il nome di Renzi-Boschi.

C’è in corso da mesi uno scontro combattuto con tutte le armi dai due fronti contrapposti del SI’ e del NO.

Prima di affrontare questo esame bisogna intendersi sull’obiettivo della riforma, soprattutto quando si tratta della legge suprema dello Stato che non può, a mio avviso, cambiare con lo stormir di fronde, ma necessita di un chiaro indirizzo politico che sia frutto della collaborazione di tutte le forze politiche come avvenne nel 1946. E qui anticipando una valutazione che svilupperò in seguito, non si può spaccare il Paese, come sta avvenendo, proponendo un’operazione di architettura istituzionale che si ritiene indispensabile a parole per il benessere e il futuro del Paese ma che in effetti non viene neppure giustificata da benefici concreti per cui finisce per essere solo una fredda, incredibile e ingiustificata violazione delle norme stesse della Costituzione.

Quando si mette mano ad una riforma costituzionale bisogna andarci cauti perché si tratta della legge fondamentale dello Stato repubblicano. Cambiare una o più norme, non è lavoro facile perché, comunque, non può essere compito di un partito politico o come in questo caso del Governo e ci si deve lavorare rispettando i paletti che la Costituzione stessa ha posto nell’ipotesi di modifica, proprio perché si tratta di una legge destinata a restare nel tempo e non la si può trattare come una legge ordinaria che prevede un procedimento molto più rapido.

La riforma costituzionale Renzi-Boschi è frutto di un’iniziativa governativa e non di iniziativa parlamentare come invece avrebbe dovuto essere secondo il nostro sistema costituzionale, come ricorda il prof. Alessandro Pace presidente del Comitato per il NO e professore emerito di diritto costituzionale nell’università “La Sapienza” di Roma. La tesi della Presidenza del Consiglio secondo cui il Governo disporrebbe della iniziativa legislativa anche per le leggi di revisione costituzionale non viola un esplicito divieto costituzionale ma certamente abbassa il livello della Costituzione a quello delle leggi ordinarie. Per l’approvazione delle leggi di revisione si dovrebbe cercare di ottenere il massimo del consenso possibile a livello parlamentare, perché la Costituzione dovrebbe garantire tutti essendo la “casa comune” di tutti gli italiani. Solo un progetto di revisione che incontri un vasto consenso ha la possibilità di durare nel tempo. Di qui la considerazione che anche le opposizione dovrebbero poter contribuire effettivamente al processo di revisione.

Tale principio, rimasto fermo oltre 50 anni, è stato contraddetto prima dalla riforma costituzionale di Berlusconi (2005) che prevedeva il cd. “premierato assoluto” bocciato dal referendum del 2006, poi dal tentativo di riforma, costituzionale del governo Letta (2013) naufragato strada facendo; ed infine da questo progetto di riforma che non solo rilancia di fatto l’ipotesi berlusconiana del premierato assoluto grazie anche all’Italicum ma non prevede neppure i contro-poteri sia a livello politico che costituzionale.

A questo punto viene da chiedersi come è possibile che il Governo abbia posto mano a questo progetto di riforma quando appena un mese prima che Renzi assumesse l’incarico di Presidente del Consiglio, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l’incostituzionalità del cd. Porcellum in forza del quale era stata costituita la XVII legislatura pur non essendo rappresentata dalla volontà popolare. E’ ben vero che in quella sentenza la C.C. aveva avvertito che le Camere non dovessero essere sciolte immediatamente grazie al “*principio della continuità degli organi dello Stato*” dovendo quanto meno riunirsi per approvare la nuova legge elettorale di cui la stessa Corte aveva indicato alle Camere i principi cui ispirarsi per cui le leggi emanate non sarebbero state, di per se stesse, incostituzionali ma richiamando l’attenzione sul fatto che il principio di continuità costituzionale non è privo di limiti temporali, senza i quali la declaratoria dell’incostituzionalità del Porcellum sarebbe stato un vero flatus voci….

**Tempo di “riforme”**

Non è vero che chi è contro *questa* riforma debba per questo essere contro *ogni* riforma. Anzi: la Costituzione si può, e a volte si deve modificare e l’art. 138 dice espressamente come fare, con una procedura volutamente lenta e complessa, deliberata dal Costituente che all’epoca si pose il problema di “*dispositivi costituzionali idonei a tutelare la stabilità di governo*”. Se si voleva intervenire correttamente, le strade erano due: o una serie di riforme puntuali articolo per articolo, o l’espressa convocazione di un organo costituente.

La riforma Renzi-Boschi non fa né l’una né l’altra cosa.

Ma la retorica delle riforme e della loro urgenza è tanta e tale, che sin dal governo Letta si tentò di scassinare la procedura dell’art. 138 con improprie scorciatoie. Tentativo che aveva svolto alla fine degli anni ’90 anche il Governo D’Alema. Non meno sorprendente è che, anziché proporre modifiche puntuali a singoli articoli o segmenti della Costituzione, come è finora sempre avvenuto, si intenda ora stravolgerla cambiando, né più né meno, “*la forma di Stato e la forma di Governo*”. Ma perché “*le riforme*” sono tanto urgenti? Meglio: *quali* riforme sono veramente urgenti, e perché? Nel 1946 cambiare era ovvio perché lo imponeva anche il referendum che aveva scelto di cambiare la forma costituzionale dello Stato: pure in quell’Italia poverissima un apposito ministero per la Costituente (retto da Pietro Nenni) promosse campagne di informazione alla radio e sui giornali, diffuse bollettini e organizzò assemblee di cittadini. Nulla di simile è mai venuto in mente a Quagliariello o a Boschi, ministri delle Riforme dei governi Letta e Renzi, né ai loro predecessori in quel ministero, fra cui spiccano Bossi e Calderoli.

Parlando, come ha fatto Renzi, di “*governo costituente*” si è capovolto e irriso l’insegnamento di Calamandrei, altro padre nobile della Costituzione secondo cui il governo non deve e non può prendere l’iniziativa di riforme costituzionali.

In queste nebbie, tuttavia, ilpensierodominante è che *“le riforme*” sono necessarie e urgenti per risolvere i problemi del Paese; come se vi fosse, fra noi cittadini, un’idea precisa e condivisa di quale è la malattia, e quale la ricetta. Proviamo dunque a chiederci quali sono i mali a cui le “*riforme*” dovrebbero offrire soluzione o rimedio.

Ci sono problemi di cui tutti, anche i politici, parlano molto e altri, non meno gravi, di cui si parla assai meno. Si parla spesso di economia stagnante, di crisi dell’industria, della disoccupazione dilagante, di un mastodontico debito pubblico, di disfunzioni del sistema bancario, di lentezze della burocrazia e del sistema bicamerale. Si parla poco, invece, della gigantesca evasione fiscale, dell’economia al nero (inclusa quella delle mafie), della debolezza strutturale della ricerca, del degrado della scuola e dei sistemi educativi, del calo di creatività, della disoccupazione giovanile, dell’emigrazione intellettuale, della corruzione della politica e della vita pubblica, del conformismo dei mezzi di informazione, della devastazione dei paesaggi e dell’ambiente, dell’agonia dei teatri, dei musei, delle istituzioni culturali.

Chiediamoci dunque: della lista di problemi reali del Paese che abbiamo detto sopra, quali verranno risolti se la nuova “architettura istituzionale” sarà realizzata? Troverà rimedio la gigantesca evasione fiscale e con gli introiti si potrà pianificare il calo dell’altrettanto immane debito pubblico? Verranno sconfitte la corruzione politica e sociale, la penetrazione delle mafie, le devastazioni ambientali? Si promuoverà la scuola, l’università, la ricerca, la cultura, la musica, il teatro, la tutela dei beni culturali e del paesaggio? Non siamo affatto sicuri che questo possa avvenire anche perché – e qui occorre ribadirlo – la riforma che vuole il Governo è strettamente collegata alle sorti della legge elettorale oggi in vigore. Dopo una dura condanna della Corte Costituzionale che decretò l’incostituzionalità della precedente legge elettorale (**porcellum**) così definita dal suo stesso promotore il celeberrimo sig. On. Calderoli, la

legge elettorale **cosiddetta Italicum** potrà portare a una nuova sentenza di incostituzionalità avendo un contenuto analogo a quella precedente.

Una legge malgrado tutto ancora in vigore che consente a questo Governo e agli altri che verranno di poter godere di una robusta maggioranza, avvalendosi del premio di maggioranza che dovrebbe essere – nelle intenzioni del Governo attuale – lo strumento per consentire stabilità e governabilità. Se anche così fosse, la riforma non ha alcuna legittimità perché non si può stravolgere **l’impianto istituzionale della Costituzione,** **rigettare alle ortiche il principio che è l’elettorato a scegliere i propri rappresentanti al Parlamento, dare un potere rafforzato al Governo che finisce per sbilanciare i poteri dello Stato e delle altre organizzazioni istituzionali, Parlamento e regioni comprese**.

Questo progetto, oltre a creare una frattura nel corpo elettorale, ha spaccato anche il Partito Democratico a conferma che la riforma serve soprattutto politicamente a chi l’ha proposta e non certamente al popolo italiano. E non ci vengano a dire che questa riforma la vuole l’Europa in quanto, l’Europa non è interessata a questa battaglia che punta a modificare l’assetto istituzionale dello Stato e che lascia aperti tutti i problemi della crisi economica e in particolare il contrasto fra questo Governo e le Istituzioni europee. All’Europa interessa che l’Italia rispetti quelle regole che questo Paese, per bocca dei suoi governanti, ha sottoscritto ed appoggiato in quanto qualsiasi manovra economica di un Paese aderente all’Unione Europea si riflette sullo stato di tutta l’Unione o perlomeno dei Paesi che hanno scelto di entrare a far parte della zona euro. Ma a fronte di impegni assunti solennemente dai governanti di questi Paesi, vi sono anche grossi benefici che ne derivano, a partire da una inflazione controllata dalla Banca Centrale Europea che finora ha consentito ad alcuni Paesi come l’Italia e la Grecia, solo per citare gli ultimi, di non essere travolti da una vera e propria crisi sociale ed economica.

Né bisogna dimenticare che obiettivamente sono due i problemi che pesano oggi sul piano economico interno: una forte evasione fiscale e una corruzione diffusa nel settore pubblico che sono servite solo a far fuggire all’estero risorse finanziarie e arricchire banchieri e industriali spesso collusi anche con alcune frange della criminalità diffusa. E’ anche per questa incapacità della riforma di rispondere a queste esigenze sacrosante della società civile che una buona parte della Magistratura si è schierata decisamente a favore del NO.

**L’ITALICUM**

**Metodo**

*Italicum* è il nome “giornalistico” della nuova legge elettorale per l’elezione della Camera dei deputati, la legge n. 52/2015. L’approvazione di tale legge è avvenuta dopo che la sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale aveva dichiarato incostituzionale la legge elettorale precedente (legge n. 270/2005, c.d. *Porcellum*). Le disposizioni contenute nella nuova legge sono applicabili a decorrere dal 1° luglio 2016.

Nel merito, l’Italicum si connota principalmente per i profili seguenti:

* **premio di maggioranza**

la lista (non la coalizione) che arriva prima alle elezioni ottenendo almeno il 40% dei voti, conquista 340 seggi (vale a dire il 54% dei 630 seggi disponibili alla Camera). Se nessuna lista raggiunge il 40% si svolge un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate. La lista che vince il ballottaggio conquista i 340 seggi. In entrambi i casi i restanti seggi vengono ripartiti, in proporzione ai voti presi, tra le altre liste che superano la soglia di sbarramento del 3%. Un premio di maggioranza così configurato è chiaramente eccessivo: tra governabilità e rappresentatività la legge è troppo sbilanciata a favore della prima. La sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale, che decretò la incostituzionalità della precedente legge (porcellum), dice che si può “agevolare”, non assicurare la governabilità e che, tra le varie soluzioni tecnicamente possibili, va scelta quella meno disproporzionale. E’ ipotizzabile che se la Corte Costituzionale si manterrà coerente con se stessa, ora che il Tribunale di Messina ha sollevato questione di incostituzionalità sull’Italicum (e forse altri Tribunali si aggiungeranno) un premio di maggioranza così configurato venga dichiarato incostituzionale.

**Un breve commento**

L’abnorme premio di maggioranza unitamente alla mancanza di una soglia di accesso al ballottaggio rende l’Italicum chiaramente incompatibile con il principio costituzionale della rappresentatività del Parlamento e con il rispetto della sovranità popolare di cui all’art. 1 Cost.. Tutto è sacrificato alla logica della stabilità, della governabilità, della velocità del “decidere”. Dimenticando che la stabilità artificiale prodotta dai meccanismi elettorali annulla, sì, le voci dissenzienti, ma non le fratture sociali e che è proprio il divario tra le persone e tra le componenti sociali a mettere a rischio la stabilità del sistema politico complessivo. Si potrebbe dire, in definitiva, che l’Italicum è incompatibile con tutta la Parte I della Costituzione (contro coloro che sostengono che le due parti siano separate).

**LA REVISIONE COSTITUZIONALE**

**Il procedimento di revisione secondo l’art. 138 Cost.**

La proposta di revisione costituzionale è contenuta nella legge costituzionale.

Il disegno di legge è stato proposto su iniziativa del governo, e più precisamente del Presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, e del ministro senza portafoglio per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento, Maria Elena Boschi. Per questo è conosciuto, giornalisticamente, come “ddl Renzi-Boschi”.

Attenzione: nell’impianto costituzionale originario il referendum è “oppositivo”, non “confermativo”. E’ uno strumento nelle mani di chi non vuole la revisione, non di chi la vuole e dunque sotto il profilo legale la manovra di cambiamento della Costituzione da parte del Governo non rispetta la norma costituzionale per cui potrebbe anche portare a una decisione di incostituzionalità di tutto il progetto di modifica.

Il governo che assume l’iniziativa di promuovere un ddl di revisione costituzionale si pone, dunque, al di fuori della logica del costituzionalismo.

Il quesito referendario è il seguente: “*Volete voi approvare o meno la* *disposizione per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione?”*. Gli elettori sono chiamati a decidere se sono o meno favorevoli all’entrata in vigore della legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento: chi non è favorevole alla revisione dovrà votare NO; chi è favorevole alla revisione dovrà votare SI’. C’è da dire che, oltre ad essere generico, il quesito è effettivamente **suggestivo** in quanto crediamo che tutti astrattamente siano d’accordo con quello che si propone ma la genericità nasconde un’altra realtà su cui ben poco si è discusso visto che il Governo ha utilizzato vari strumenti del diritto parlamentare per ridurre gli spazi di discussione e riflessione nel corso della discussione. Lo scopo è stato, sostanzialmente, quello di ridurre le possibilità che venissero approvati emendamenti presentati dalle opposizioni.

**E’ chiaro che se tali strumenti di accelerazione dei tempi e compressione del dibattito possono, a volte, trovare giustificazione nel procedimento legislativo ordinario, ben diverso è il caso del procedimento di revisione costituzionale, che,** per la stessa impostazione dell’art. 138 Cost., è rivolto non al contenimento, ma all’ampliamento dei tempi e delle possibilità di discussione e condivisione.

**Il quesito non è omogeneo** e finirà dunque che andrà a votare l’elettore che sarà obbligato a votare **su tutto** il pacchetto limitandosi così la sovranità popolare (art. 48).

Il che non sarebbe accaduto se fosse stata rispettata l’intenzione originaria del Costituente secondo la quale le leggi di revisione costituzionale dovrebbero avere un contenuto omogeneo. Nel testo elaborato dal Governo l’elettore sarà costretto a dare una sola risposta anche se nella specie le risposte dovrebbero essere almeno tre che coinvolgono più di 40 articoli: 1) la modifica dell’attuale forma di governo (e cioè il rafforzamento del potere esecutivo e l’indebolimento del Parlamento) i cui componenti sono nominati con il sistema previsto dall’Italicum e con senatori part-time privi di legittimazione democratica; 2) la concentrazione delle competenze amministrative dello Stato nei confronti delle regioni e 3) l’abolizione del CNEL. Discorso a parte va fatto per “il contenimento dei costi della politica” che non riveste alcun rilevo costituzionale e che costituisce un vero e proprio specchietto per le allodole.

Ovviamente, a parte questo aspetto propagandistico, il Governo ha ripetutamente riaffermato che la manovra referendaria è tesa a dare una stabilità al potere politico per evitare le continue crisi parlamentari sacrificando così il principio di rappresentatività che è un principio costituzionale. Esso stabilisce che tutti i rappresentanti del Parlamento e al Senato vengono eletti dal popolo. Più è concentrato questo potere, teorizza Renzi, più è facile procedere ad emanare leggi che sono la linfa vitale per la società determinandone anche l’indirizzo politico.

In effetti, come hanno posto in luce diversi costituzionalisti, Renzi non vuole una Costituzione che sia di tutti gli italiani ma una legge costituzionale che consenta al governo in carica di poter decidere sulle scelte politiche del paese, senza temere di avere avversari, finendo per avere istituzionalmente una maggioranza assoluta per raggiungere questo obiettivo. Le minoranze politiche e l’opposizione sarebbero lì col Parlamento solo per dare una sorta di legittimità formale al Governo in carica, senza potere alcuno di decidere sulla formazione e sulla approvazione delle leggi. E ciò in forza sempre della legge elettorale oggi vigente.

La stabilità politica che vagheggia Renzi non ammette alcun tipo di critica, di opposizione: l’importante è che lo si lasci lavorare senza creare intralci e senza vincoli. Ebbene questa ipotesi è fuori da ogni schema costituzionale né si può giustificare il cambiamento che sarebbe di per sé la parola magica per risolvere i problemi. Anzi, spesso questo pressante appello alla ricerca della stabilità spesso si riporta ad un passato storico di questo paese quando il potere era concentrato nelle mani di un partito politico rimasto al potere negli anni ’50 e ’60 ripetendone addirittura le stesse critiche a chi a quella politica si opponeva.

**Scorrettezze costituzionali**

Difficile sorvolare, infine, sulle pressioni, al limite della correttezza costituzionale operate dalla maggioranza sugli oppositori. Tra le più eclatanti:

1. i ripetuti tentativi di “spaccare” i gruppi parlamentari ostili. Tali tentativi sono andati a buon fine (così con Sel e Fi) e le componenti passate nella maggioranza sono poi state premiate con poltrone varie (sottosegretariati o vicepresidenze di Commissione);
2. l’inserimento, nella dialettica sulle riforme, di elementi totalmente estranei a essa, come ad esempio la promessa, rivolta dal Presidente del Consiglio direttamente agli italiani, il 19 luglio 2015, di ridurre le tasse di 50 miliardi in 5 anni in cambio del sostegno popolare alle riforme. O ancora la propaganda sui risparmi che deriverebbero dall’approvazione delle riforme (il governo ha più volte ripetuto che il nuovo Senato costerebbe 1 miliardo di euro in meno: secondo la Ragioneria regionale dello Stato si può arrivare a 50-100 milioni, dal momento che rimarrebbero immutati i costi derivanti dal funzionamento degli apparati e i trattamenti pensionistici). La propaganda sul bicameralismo perfetto che “blocca” il sistema perché il Parlamento non è in condizione di decidere. In proposito i dati relativi alle ultime due legislature sono di tutt’altro segno: l’80% delle leggi – quelle dal contenuto più rilevante, quasi sempre di iniziativa governativa – sono approvate nel giro di 100 -150 giorni. Paradossalmente, l’organo davvero lento a produrre norme è il governo, che impiega a volte anni ad adottare i regolamenti attuativi delle leggi approvate dal Parlamento.

**Il merito**

Per passare al merito va anzitutto messo in luce che ci troviamo di fronte a una riforma che intende cambiare 47 articoli della Costituzione (vale a dire, più di 1/3 del totale).

Un punto molto delicato riguarda la natura della rappresentanza senatoriale.

Il nuovo art. 55, co. 5, Cost. dice che “il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali”. Ma cosa significa, esattamente, rappresentare le “istituzioni territoriali”?

Dire che il Senato rappresenta i territori implica, a rigore, che non si tratta di rappresentanza politica: ma allora a che titolo il Senato continua a partecipare al procedimento legislativo e addirittura a quello di revisione costituzionale?

Se si vuole che i senatori partecipino al processo legislativo, allora devono essere eletti dal popolo o da un ampio collegio di rappresentanti di enti territoriali – come in Francia, dove gli elettori sono 150.000 e non 1.000 come sarebbero da noi- e operare senza vincolo di mandato. Sul punto, il ddl di revisione costituzionale fa un incredibile pasticcio: teorico e pratico. Ma qui si coglie un altro elemento di violazione dei principi costituzionali. Secondo l’art. 1 c. 2 della Costituzione “La sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. E’ la stessa CC. nella richiamata sentenza n. 1/2014 ad affermare che la volontà dei cittadini espressa con il voto “costituisce il principale strumento della sovranità popolare. Il che esclude le elezioni indirette per il tramite dei “grandi elettori”. Secondo la proposta di riforma Boschi invece la funzione legislativa ordinaria e quella di revisione costituzionale potrebbero essere esercitate anche da organi non eletti direttamente dal popolo in quanto, l’art. 57 c. 2 e 5 del progetto di riforma stabilisce – sia pare in forma criptica- che l’elezione dei senatori-consiglieri spetti ai consigli regionali. Si è ribadito che il modello italiano si ispira, sia pure non integralmente, al Bundesrat austriaco i cui componenti, come nella legge Boschi, sono eletti dalle assemblee dei lander. Va sottolineato che, diversamente dal nostro ordinamento, l’elezione indiretta del Bundesrat non viola l’art. 1 della Costituzione austriaca che si limita a proclamare che “*l’Austria è una repubblica democratica. Il suo diritto emana dal popolo*” non estendendo la sua garanzia anche alle “forme” di esercizio della sovranità popolare. Il principio della Carta Costituzionale è chiaro in quanto esso intende riaffermare l’elettività diretta delle assemblee legislative.

**Le funzioni del Parlamento: fiducia, indirizzo politico, competenze legislative, elezioni dei giudici costituzionali, altre funzioni**

La principale novità, rispetto alla Costituzione attuale, è che solo la Camera sarà titolare del rapporto di fiducia col governo (nuovo art. 55, co. 4, Cost.). Chiaramente, con una legge elettorale ipermaggioritaria come l’Italicum, che assegna 340 seggi al partito che prende più voti, il voto di fiducia si riduce a una formalità.

Ne deriva una conseguenza importante: nonostante quel che dice l’art. 55, co, 4, Cost, (“la Camera dei deputati…esercita la funzione di indirizzo politico”), l’indirizzo politico si collocherà di fatto al di fuori dal sistema parlamentare: a stabilire tale indirizzo non sarà più il Parlamento – vale a dire l’insieme dei partiti chiamati a determinare, con il loro concorso, la politica nazionale – ma esclusivamente il premier, a capo di una docile maggioranza parlamentare assoluta.

Siamo al di fuori del sistema parlamentare, in quella inedita forma di governo che Leopoldo Elia aveva denominato “premierato assoluto”.

La non elettività del Senato e la sua esclusione dal rapporto di fiducia è incoerente con la configurazione delle sue funzioni legislative: da un lato, tale ramo del Palamento continua inspiegabilmente a partecipare alla revisione costituzionale; dall’altro lato, per quanto attiene alla legislazione ordinaria, la situazione si fa oltremodo confusa.

Oggi l’art. 70 Cost. è lapidario: “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Sono nove parole, comprensibili da chiunque. La nuova versione voluta dai riformatori non è agevolmente riproducibile: ammonta a 432 parole, irte di rimandi interni (tecnica legislativa sconsigliata da tutti i manuali di legistica e mai comparsa prima in Costituzione).

Ci sono almeno una decina di questi rimandi, che rendono il testo complicato anche per un addetto ai lavori; figurarsi per un cittadino.

Guardando al merito, al posto di un solo procedimento legislativo bicamerale si trovano perlomeno otto procedimenti diversi.

I poteri del Senato aumentano rispetto a oggi con riguardo all’elezione dei giudici costituzionali.

Attualmente, cinque giudici costituzionali sono eletti dal Parlamento in seduta comune. La riforma vorrebbe, invece, attribuire l’elezione di tre giudici alla Camera e di due giudici al nuovo Senato composto da sole 95 (+5) persone: uno squilibrio ingiustificato.

Altra stravaganza di questa riforma: i deputati per essere eletti dovranno aver compiuto il 25° anno, per i senatori sarà sufficiente il compimento del 18° anno, questa essendo l’età minima richiesta per le leggi vigenti. L’ulteriore irrazionalità, ma è anche la più grave, è data dalla duplicità delle funzioni esercitate dai senatori, che anche se diminuite, sono ancora molte e gravose e vanno ben oltre la mera rappresentanza delle istituzioni territoriali. Ma le competenze dei senatori non si limitano alla mera rappresentanza delle istituzioni territoriali in quanto essi eserciterebbero una “funzione di raccordo” tra lo Stato, gli altri enti costituzionali della Repubblica e l’UE”, verificherebbe l’impatto dell’UE sui territori, parteciperebbe alla formazione e all’attuazione delle leggi dello Stato. Di fatto continuerebbe a rappresentare lo Stato: non di meno, i 95 senatori eletti, contribuirebbero a svolgere la funzione di Consigliere regionale part-time anche se il nuovo art. 64 comma 6 richiede ai membri del Parlamento e non della sola Camera di “partecipare alle sedute dell’assemblea e ai lavori delle Commissioni”, svolgendo male la doppia funzione con manifesto pregiudizio per la funzionalità di entrambi tali organi collegiali. Sarebbe stato più logico: a) passare al mono cameralismo col sistema elettorale proporzionale e con il rafforzamento delle opposizioni oppure b) trasformare il Senato in mero organo consultivo ma non sminuire il Senato, come fa il progetto di legge, in un organo part-time con la falsa motivazione della riduzione dei costi della politica. E’ vero che anche negli USA, ad es, i senatori sono solo 180 ma è altrettanto vero che ognuno di loro ha uno staff potenziale di ben 34 persone per potere efficacemente lavorare con l’autorevolezza a loro riconosciuta anche all’estero. In compenso, i senatori consiglieri regionali o sindaci godrebbero della immunità personale ex art. 68 comma 3 Cost. correndo il rischio il Senato, secondo un’interpretazione malevola ma non infondata, di essere trasformato in un refugium peccatorum in conseguenza dell’abnorme numero dei Consiglieri regionali indagati.

**Le opposizioni parlamentari**

Segnato da una forte compressione è il ruolo delle minoranze parlamentari.

Anzitutto, lo Statuto delle opposizioni, pur previsto nel nuovo testo dell’art. 64 Cost., è rinviato a eventuali future modifiche dei regolamenti parlamentari.

Ma quel che forse più inquieta è la marginalizzazione del ruolo delle opposizioni in questioni che la Costituzione attuale tratta come di essenziale garanzia: l’elezione del presidente della Repubblica, l’elezione di un terzo dei membri del Csm, la dichiarazione di guerra, l’approvazione della legge di amnistia e indulto.

Il Presidente della Repubblica continuerà a essere eletto dal Palamento in seduta comune (ma senza i delegati regionali). In questa sede, complici la riduzione del numero dei senatori e la legge elettorale iper-maggioritaria vigente per la Camera, il potere della maggioranza aumenta notevolmente (un conto è avere 340 voti su 1.008 aventi diritto, un altro è avere 340 voti su 730 aventi diritto). Nei primi tre scrutini occorreranno i due terzi dei componenti (circa 485 voti); dal quarto scrutinio si scende ai tre quinti dei componenti (circa 435 voti); dal settimo bastano i tre quinti dei votanti (più o meno 400 voti: contando che al Senato il partito che ha la maggioranza alla Camera potrebbe avere la metà dei senatori, ciò significa che la maggioranza potrebbe essere in condizione di eleggere il presidente della Repubblica da sola).

La dichiarazione dello stato di guerra è oggi di competenza di entrambe le Camere. Con la riforma (nuovo art. 78Cost.) diventa di competenza esclusiva della Camera dei deputati, che dovrà pronunciarsi a maggioranza assoluta. Dunque, grazie all’Italicum, il primo partito potrà decidere da solo.

E’ vero che sinora si è evitato il ricorso a questo strumento (mandando i soldati a combattere guerre non definite tali), ma è anche vero che resta immutato l’art. 60 Cost., in base al quale, dopo la dichiarazione dello stato di guerra, con una legge ordinaria si potrebbero prolungare la durata della legislatura e rinviare le elezioni…..

**La Corte costituzionale**

Tra gli ulteriori profili critici del ddl di revisione, merita di essere segnalata la trasformazione del ruolo della Corte costituzionale in conseguenza dell’elezione dei giudici di spettanza parlamentare non più in seduta comune, ma da parte delle due Camere separatamente.

I due giudici eletti dal Senato rischiano di assumere il ruolo di “giudici delle Regioni”, introducendo un elemento di divisione all’interno di un organo che ha fatto della propria unità un elemento di forza (al punto da aver sempre rifiutato l’introduzione dell’opinione dissenziente).

Quanto alle sue funzioni, la Corte costituzionale acquista un’inedita competenza (nuovo art. 73 Cost): il controllo di costituzionalità anticipato (vale a dire, prima della promulgazione) sulle leggi elettorali di Camera e Senato dietro richiesta, rispettivamente, di un quarto dei deputati e di un terzo dei senatori. Su ciò, la Corte si pronuncia entro un mese. Non è chiaro, però, se tale controllo preventivo esclude, poi, la possibilità di attivare anche un controllo successivo, come ordinariamente previsto per tutte le leggi. Il controllo preventivo potrà anche essere richiesto sulle leggi elettorali di Camera e Senato in vigore promulgate nel corso di questa legislatura. Dunque, anche per questa via l’Italicum potrà essere sottoposto al vaglio di costituzionalità.

**I rapporti Stato-Regioni ed enti locali**

Con riguardo a quella che è stata definita la “riforma della riforma” del Titolo V, ci si può limitare a segnalare alcune questioni puntuali e a fare una considerazione generale.

Questioni puntuali:

1. Viene introdotta la clausola di “supremazia” statale, che consentirà allo Stato di approvare leggi anche nelle materie di competenza regionale qualora il governo ritenga che vi sia un interesse nazionale che giustifichi tale “invasione”;
2. viene rivista la distribuzione delle competenze, in particolare attraverso l’aumento delle materie esclusive statali: tra di esse, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto; ordinamento della comunicazione e l’eliminazione della competenza concorrente. Tutte le materie non statali sono attribuite alla competenza legislativa regionale ma alcune di esse vengono espressamente nominate, altre no, creando una situazione ambigua. Facile prevedere che, come già accaduto dopo la riforma del 2001, si aprirà una nuova fase di contenzioso davanti alla Corte costituzionale per definire compiutamente il nuovo assetto delle competenze legislative.

C’è da aggiungere che nel rapporto tra Stato e regioni, quelle a statuto speciale ne escono più rafforzate essendo prevista la necessaria intesa per le future modifiche statutarie ed ad esse non si applicherebbero gli indicatori dei “costi standard” invece imposti alla regione ordinaria dal nuovo art. 119 comma 3. Quale che ne sia la causa la riforma Boschi ha restituito alla competenza esclusiva dello Stato talune materie generosamente (o distrattamente) devolute alle regioni nel 2001. Ma la riforma è andata ben oltre, trascinando anche quelle materie che toccano il cuore dell’autonomia regionale, come la tutela del territorio, la salute, l’ambiente ed il turismo. Quelle attribuite alla competenza esclusiva dello Stato sono circa un cinquantina lasciando aperta la strada ai ricorsi quando non è chiaro se vi sia competenza dello Stato o delle regioni. In conclusione si passa da un modello solidale di reale collaborazione ad un modello nel quale lo Stato eserciterebbe, grazie alla clausola di supremazia, poteri gerarchici nei confronti delle regioni che manterrebbero competenze prevalentemente amministrative.

1. resta il riferimento al commissario del governo, un organo che non esiste più da quindici anni e che già era stato “dimenticato” nel testo costituzionale dalla revisione del 2001. Possibile che nessuno lo abbia notato?

Considerazione generale: la Costituzione approvata nel 1948 è rimasta tale e quale per cinquant’anni; la riforma del 2001 è già da riformare dopo appena quindici anni. Fu una riforma fatta in fretta e furia, approvata per un pugno di voti negli ultimi giorni della legislatura. Oggi si sta agendo di nuovo nello stesso modo: facile prevedere che tra pochi anni occorrerà rimettere mano alla riforma in atto.

C’è un’altra parte di notevole importanza politica e istituzionale sul quale riteniamo di ritornare un momento. Nell’ambito della potestà legislativa riconosciuta congiuntamente ai due rami del Parlamento, la riforma Boschi porterebbe i tre attuali procedimenti legislativi (procedimento formale, di conversione dei decreti legge e costituzionali) a ben 8, col rischio, secondo la maggioranza degli studiosi, con conseguenti conflitti procedurali che potrebbero addirittura configurare vizi di costituzionalità ad onta dell’obbiettivo che ci si era proposti di semplificare il procedimento di formazione delle leggi ritenuto non a torto troppo farraginoso nel sistema attuale.

**CONCLUSIONI**

L’accoppiata *Italicum*-revisione costituzionale rende evidente come il vero obiettivo delle riforme sia lo spostamento dell’asse istituzionale a favore dell’esecutivo.

Ballottaggio, premio di maggioranza alla singola lista, soglie di accesso, voto bloccato sui capilista consegnano la Camera nelle mani del leader del partito vincente nella competizione elettorale, senza che sia necessario raggiungere una soglia minima di consensi. Se poi la Camera dovesse comunque essere riottosa, **con il voto a data fissa** il governo assume il controllo dell’agenda parlamentare, eventualmente anche a scapito delle competenze regionali (clausola di “supremazia”). Aggiungendo l’azzeramento della rappresentatività del Senato (e forse anche della sua funzionalità: come faranno sindaci e consiglieri regionali a svolgere realmente un doppio ruolo?) emerge una forma di governo incentrata su un uomo solo al comando. Vale a dire, non una democrazia, ma un’autarchia elettiva. Lo stesso diritto di voto ne esce seriamente compromesso: i cittadini non eleggono più il Senato; nell’elezione della Camera la loro volontà viene distorta e ha scarsissimo peso nella selezione degli eletti; nelle Province al momento è abolito solo il Consiglio provinciale, vale a dire l’organo elettivo.

Alle preoccupazioni di merito se ne può aggiungere una di metodo. La Costituzione italiana nasce dalla capacità dei costituenti di individuare il minimo comune denominatore tra le diverse posizioni politiche a confronto. Nasce, cioè, da un compromesso e non dall’imposizione unilaterale di una visione di parte. Questa origine compromissoria è ciò che ha dato solidità alla Costituzione, perché l’ha resa frutto di una realtà socialmente radicata, e non di una artificiosa maggioranza elettorale socialmente inesistente.

La fragilità della nuova Costituzione che si vorrebbe venisse approvata è talmente evidente che lo stesso ex presidente della Repubblica Giorgio Napolitano (il vero “padre” della riforma, secondo la ministra Boschi e il premier Renzi) ha da ultimo riconosciuto che sarà necessario rimettervi presto le mani per sistemare le diverse cose che non vanno: “al di là dell’approvazione del disegno di legge costituzionale in discussione, bisognerà altresì dare attenzione a tutte le preoccupazioni espresse in queste settimane in materia di legislazione elettorale e di equilibri costituzionali” (dichiarazione di voto finale sul ddl di revisione costituzionale in Senato).

Ma come? Le Costituzioni non sono (più) documenti destinati a durare nel tempo? Una delle fondamentali caratteristiche delle Costituzioni contemporanee è la loro “rigidità”, vale a dire la capacità di porsi come punto di riferimento sottratto alla contesa politica immediata. Proprio la collocazione della Costituzione al di fuori del contingente è ciò che rende possibile che il confronto tra le forze politiche non degeneri in scontro a tutto campo. Se tutto, anche la Costituzione, diventa oggetto di contesa continua, a venir messo a repentaglio è – al contrario di quel che sempre affermano i sostenitori della riforma- proprio quel residuo di stabilità istituzionale che ancora ci resta.

Noi non abbiamo niente contro Renzi ma va condannata la sua volontà politica di concentrare il potere nelle mani del Governo delegittimando il ruolo del Parlamento e degli altri organi costituzionali e nel merito perché non risolve nessuno dei tanti problemi che affliggono la società italiana.

Al contrario, vediamo reazioni scomposte da parte del Presidente Renzi, atteggiamenti autoritari e autolesionistici che non fanno che evidenziare ancora di più la mancanza di ragionevoli argomenti. E’ un sistema che può soddisfare le piazze che amano le manifestazioni di forza ma che finiscono spesso per ripetere gli stessi errori del passato. Possiamo tacere tutto ciò? Possiamo far passare questo tentativo autoritario? Noi non facciamo parte di nessuna consorteria politica ma siamo scesi a denunziare quello che è un vero e proprio tentativo che potrebbe davvero costituire una premessa di un’involuzione in senso autoritario di questo Stato. Dopo Renzi, perché ci sarà un dopo Renzi, vi sarà certamente un altro soggetto politico che potrebbe completare l’opera di Renzi. Un ventennio di potere della destra sotto la guida di un rappresentante, e non certo dei migliori, della imprenditoria italiana ha prodotto una involuzione della vita politica fatta spesso di frivolezze e autoritarismi. Non è azzardato dire che il Renzi rappresenta, sotto mentite spoglie, un clone della politica di Berlusconi.

La proposta di riforma che porta il nome del Presidente del Consiglio Renzi e del Ministro per i rapporti col Parlamento Boschi non è il primo e non sarà nemmeno l’ultimo tentativo di scardinare la Costituzione come un ricordo del passato in quanto non più adeguata alle esigenze del mondo contemporaneo ed in particolare rispetto al nuovo assetto economico mondiale.

Tra le più frequenti chiacchiere da bar (o da transatlantico) spiccano due pettegolezzi: 1° la Costituzione è “vecchia” perché identica dal ‘48; 2° la procedura per cambiarla è troppo lenta per un paese moderno.

Ma della nostra Costituzione sono stati già modificati 43 articoli, come abbiamo ricordato. Piccolo confronto: la Costituzione degli Stati Uniti dal 1789 ad oggi è stata modificata solo 27 volte. In 225 anni furono proposti ben 11.539 emendamenti, ma pochissimi ratificati. L’ultimo è del 1992 e vieta a senatori e deputati di aumentarsi lo stipendio. In America una modifica ogni 14 anni. In Italia una ogni 19 mesi.

Quando alla procedura per il cambiamento in Italia come abbiamo visto essa è regolata dall’art. 138 della Costituzione secondo cui le modifiche sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi.

Procedura lunga, si è detto, donde il tentativo (fallito) di espugnare l’art. 138 con trucchi e sotterfugi. E in America? Ogni emendamento può essere proposto solo da 2/3 di entrambe le Camere o in alternativa di 2/3 dei Parlamenti dei 50 Stati.

Approvare un emendamento è ancora più difficile: occorre il voto favorevole dei 3/4 degli Stati. Questo dice l’art. 5 della Costituzione Americana, identico dal 1789.

Inutile aggiungere che non è previsto né nella Costituzione Americana ma nemmeno in quella Italiana che le modifiche costituzionali vengano proposte o imposte dai rispettivi governi.

La legge Boschi, come abbiamo visto, presenta un contenuto disomogeneo che viola la libertà di voto degli elettori che hanno a disposizione un solo voto mentre i quesiti, specificamente sono almeno tre. Altro punto critico: la riforma è stata approvata dalle Camere malgrado la Corte Costituzionale con la sentenza n. 1/2014 avesse dichiarato la incostituzionalità della legge elettorale precedente cui è stata sostituita una legge elettorale (dapprima definita la migliore possibile, l’Italicum) sulla quale non sono nemmeno d’accordo gli stessi membri del PD per giunta a rischio di incostituzionalità perché di contenuto analogo al Porcellum.

Contraddice la sovranità popolare che si esprime attraverso il voto attribuendo ai consigli regionali e non ai cittadini di eleggere il Senato. Ribadisce la funzione legislativa del Senato anche in materia costituzionale ancorché esso sia privo di legittimazione democratica. Prevede un doppio incarico per i senatori-consiglieri regionali. Riduce senza alcuna ragionevolezza la composizione del Senato (100) rispetto a quella della Camera dei Deputati (630) rendendo irrilevante il voto espresso dai senatori in seduta comune. Come già abbiamo ricordato sopra, sia l’ex Presidente della Repubblica che il ministro Boschi hanno pubblicamente dichiarato che questa riforma richiederebbe degli aggiustamenti, confermando, volenti o nolenti che si tratta di una riforma sgangherata.

Per ritornare alla nostra posizione, se ha un senso oggi, difendere la Costituzione significa attuare i diritti finora ignorati o calpestati riconosciuti dalla nostra Carta.

Tanto c’è ancora da fare per rendere concreto il diritto all’uguaglianza dei cittadini difronte alla legge, per rendere effettiva la partecipazione alla politica del paese ed eliminare ogni forma di discriminazione. Purtroppo, nel panorama politico attuale, questi diritti non hanno voce lasciando che la Costituzione resti un progetto incompiuto.

Questa voce fa fatica a farsi sentire in questo mondo politico fatto di antica retorica e di moderno affarismo. Sopravvive ancora nel cuore di milioni di cittadini il senso di dignità e la voglia di lottare per un avvenire condiviso sia sul piano interno che in seno all’Europa.

A questi italiani facciamo appello perché si porti avanti questo progetto di salvataggio dei diritti promessi dalla Costituzione “prima che essi vengano cancellati per sempre, complice la nostra indifferenza” (Settis, op. cit. p. 81) anche dalla nostra memoria.

***Via Matilde Serao, 20 – 47521 CESENA***

[**www.centrostudigiuridicikoine.eu**](http://www.centrostudigiuridicikoine.eu/)