



FORMAZIONE VOLONTARI

KIT INFORMATIVO



Indice generale

.....	1
SINTESI RAGIONATA DELLA RIFORMA.....	2
LO STRAVOLGIMENTO DELLA COSTITUZIONE RIGUARDA LA NOSTRA VITA.....	2
LA RIFORMA RENZI-BOSCHI.....	4
1. L'esercizio della sovranità è vanificato.....	4
2. Trasformazione del Senato che diventa non elettivo.....	5
3. La funzione legislativa.....	8
4. I rapporti tra Governo e Parlamento.....	9
5. Le modifiche al titolo V: rapporto tra stato e regioni.....	10
6. Gli organi di garanzia costituzionale	11
7. La riforma si riflette anche sulla prima parte della Costituzione.....	12
8. Conclusioni.....	14
9. Suggerimenti di lettura.....	16
APPENDICE – TESTO ATTUALE E TESTO DELLA RIFORMA A CONFRONTO.....	17

SINTESI RAGIONATA DELLA RIFORMA

LO STRAVOLGIMENTO DELLA COSTITUZIONE RIGUARDA LA NOSTRA VITA

La Costituzione del 1948 è il frutto della Resistenza e dell'incontro delle tre culture che vi diedero vita: la cattolica, la liberale e la social-comunista, i cui rappresentanti, eletti con sistema proporzionale, diedero vita alla Assemblea Costituente, che si riunì per la prima volta il 25 giugno del 1946. La diversa provenienza geografica e la diversa appartenenza politica delle persone che ne facevano parte bene esprimevano la comune volontà di coinvolgere tutti in maniera il più possibile paritaria nell'opera di rifondazione e di ricostruzione civile intrapresa.

L'Assemblea Costituente, oltre al compito primario di elaborare e deliberare la Costituzione della Repubblica, aveva anche i compiti di votare la fiducia al governo, approvare le leggi di bilancio e ratificare i trattati.

La Costituzione si suddivide in tre sezioni.

I *Principi fondamentali* – Si compone di **12** articoli che statuiscono la democraticità della Repubblica italiana; l'inviolabilità dei diritti umani; l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge; la tutela delle minoranze; il diritto-dovere al lavoro; l'unità e indivisibilità della nazione; la reciproca indipendenza di Stato e chiesa cattolica; l'uguaglianza delle religioni di fronte alla legge; la promozione della cultura e la tutela del paesaggio; la conformità dell'ordinamento giuridico italiano alle norme internazionali; il ripudio della guerra come strumento di offesa e di risoluzione delle controversie internazionali; le caratteristiche della bandiera nazionale.

1° Parte, Diritti e Doveri dei cittadini, articoli 13-54. Essa riconosce, garantisce e promuove diritti civili, come la libertà personale, la libertà di espressione, la libertà di agire in giudizio, la presunzione di non colpevolezza; diritti sociali, come diritti della famiglia, diritto alla salute, a ricevere un'educazione, ad avere un lavoro e una retribuzione che permettano una vita dignitosa, ad associarsi per difendere i propri diritti, ad accedere alla proprietà privata; diritti politici, come eleggere ed essere eletti alle funzioni pubbliche, associarsi in partiti, rivolgere petizioni al Parlamento per ottenere provvedimenti legislativi.

Quanto ai doveri conseguenti ai diritti, oltre ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», richiamati in generale dall'art. 2, e al dovere di difendere la patria e di concorrere alle spese pubbliche secondo la propria capacità contributiva, stabiliti dagli articoli 52 e 53, l'art. 54 dispone: «Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.»

2° Parte - *Ordinamento della Repubblica* - Articoli 55-139. Questa parte statuisce le caratteristiche

e le funzioni del Parlamento, che è bicamerale ed è eletto direttamente dai cittadini; del Presidente della Repubblica, che è eletto dal Parlamento in seduta comune, allargata ai rappresentanti delle regioni; del Governo, che è nominato dal Presidente della Repubblica e deve avere la fiducia delle due Camere; della Magistratura, che è soggetta «soltanto alla legge» e ha «l'obbligo di esercitare l'azione penale»; delle regioni, province e comuni; delle garanzie costituzionali, che sono: la Corte costituzionale, che giudica la costituzionalità delle leggi; la procedura speciale prevista dall'art. 138, che impone una doppia votazione da parte di entrambe le Camere per la revisione della costituzione; il divieto di revisione della forma repubblicana.

Ai 139 articoli, numerati con cifre arabe, seguono 18 Disposizioni transitorie e finali, numerate, invece, con cifre romane. Le disposizioni transitorie, che regolano il passaggio dallo Stato provvisorio alla Repubblica, si sono esaurite con la loro applicazione. Mentre quelle finali, che regolano aspetti del passato regime – come il partito fascista, di cui la XII vieta la ricostituzione, e i discendenti maschi di Casa Savoia, di cui la XIII vieta il rientro in Italia – l'Assemblea Costituente non volle inserirle negli articoli che delineano il progetto civile della nuova Italia repubblicana.

Un progetto civile, che settanta anni dopo la sua approvazione da parte dell'Assemblea Costituente, non soltanto è ancora ampiamente disatteso, ma viene ormai apertamente ignorato e violato da un potere politico e amministrativo spesso incompetente, prepotente, clientelare, corrotto, talvolta perfino malavitoso, che da un lato ne ha sempre ignorato e ne ignora i principi fondamentali e la prima parte relativa ai diritti dei cittadini, e dall'altro ha mirato e più che mai oggi mira a stravolgerne la seconda parte, relativa all'ordinamento istituzionale della Repubblica e alla ripartizione del potere politico, con sicuri effetti anche sulla prima parte.

La Costituzione del 1948, è nata dalla consapevolezza che in una democrazia solida le regole fondamentali devono essere condivise e non possono essere create o modificate a colpi di maggioranza, come avvenuto con la riforma Renzi - Boschi. Maggioranza che, peraltro è frutto di un'elezione basata sul cosiddetto *Porcellum*, legge dichiarata incostituzionale a gennaio 2014. Un parlamento delegittimato pertanto, ha apportato mutamenti sostanziali alla Costituzione, modificandone l'intera Seconda parte, ridimensionando la centralità del Parlamento quale istituzione rappresentativa della sovranità popolare, alterando le garanzie del bilanciamento dei poteri e realizzando un'inusitata concentrazione di poteri nelle mani dell'Esecutivo con un contestuale soffocamento delle autonomie regionali.

Ciò che sta accadendo è totalmente in contrapposizione allo spirito e alla volontà dei Padri Costituenti. Una *costituzione democratica nasce allo scopo di limitare il potere, di impedire che un potere prevarichi su altri.* "La Costituzione non è un documento per il governo per contenere il popolo: è uno strumento per il popolo per contenere il governo." (Patrick Henry alla costituente americana nel 1789). I potenti lo sanno bene e prendono le contromisure.

L'origine di quanto sta succedendo in questi ultimi anni, che hanno visto il potere concentrarsi sempre più nell'esecutivo, nasce da spinte lontane, fin dagli anni 70', allorché iniziò la controffensiva padronale e la finanziarizzazione del capitale, e si cominciò a parlare di "eccesso di democrazia" (la Commissione trilaterale e il suo manifesto), fino ad ottenere negli anni leggi elettorali maggioritarie e successivi tentativi di modifica della Costituzione in senso autoritario.

LA RIFORMA RENZI-BOSCHI

1. L'esercizio della sovranità è vanificato

I principi supremi che vengono violati sono quelli contenuti nell'Art. 1 (principio di sovranità popolare) e Art. 3 (la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto (...) costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare») e Art. 48 (Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico).

Gli artt. 3 e 48 non vengono modificati ma, di fatto, *l'esercizio della sovranità* è vanificato dai cambiamenti introdotti con le modifiche che riguardano l'elezione dei deputati e il nuovo Senato. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, attraverso il combinato disposto del nuovo sistema elettorale previsto *dall'Italicum*¹. E per quanto riguarda il Senato, perché si attribuisce ai consigli regionali, e non ai cittadini, il diritto di eleggere lo stesso. Si aggiunga, come si dirà più avanti, che è fortemente indebolito il sistema di contropoteri, (Presidente della Repubblica, Senato, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura), pensato dai padri costituenti proprio per prevenire derive autoritarie.

A questa limitazione della sovranità popolare si aggiunge la limitazione della partecipazione e della democrazia diretta attraverso i referendum. Artt. 71 e 75

L'iniziativa legislativa popolare esce ridimensionata e mortificata:

Infatti le firme richieste per la presentazione di una proposta di legge sono triplicate, da 50.000 a 150.000. Le garanzie sono rinviate al regolamento, e la maggioranza parlamentare rimane libera di rigettare o modificare la proposta.

Viene abbassato il quorum di validità. Ma questo avviene solo nel caso che sia stato richiesto con

1

L'Italicum prevede che si svolga un primo turno elettorale nel corso del quale alla lista che supera la soglia del 40% dei voti viene assegnato un premio di maggioranza (che consentirà di avere 340 deputati su 630, ovvero il 54%). Se nessuna lista raggiunge il 40% al primo turno, si svolge un ballottaggio tra le due liste più votate, valido qualunque sia il numero dei votanti.

Chi vince il ballottaggio si aggiudica il premio di maggioranza (340 deputati), indipendentemente dalla percentuale di voti raggiunta. Tutte le altre liste si ripartiscono 278 seggi sulla base delle rispettive percentuali di voti.

Così, se due partiti raggiungono circa il 25% al primo turno, al secondo turno l'elettore è costretto a votare uno dei due, e quello che vincerà le elezioni, si aggiudicherà il premio di maggioranza e potrà governare da solo.

Quindi il paese sarà governato da un partito scelto, di base, dal 25% dei votanti (ma, visto l'alto tasso di astensionismo, anche da una percentuale ancora più bassa degli aventi diritto al voto), senza curarsi del 75% dei cittadini che hanno scelto diversamente, il cui voto varrà 3 o 4 volte meno del voto degli elettori del partito che conquista il "premio".

Inoltre i capolista sono bloccati, cioè decisi dai partiti, che, tra l'altro, sono spesso in mano a gruppi ristretti. E le preferenze sono introdotte solo apparentemente perché il sistema dei capilista bloccati significa che prevalentemente verranno eletti questi, e solo pochi posti resteranno per i candidati più votati. Cade così anche la democrazia rappresentativa.

L'obiettivo è di attribuire ad un unico partito la vittoria elettorale e il governo del paese.

ben 800.000 firme, tetto quasi impossibile da raggiungere in un tempo in cui i corpi intermedi, cioè i partiti e i sindacati sono indeboliti o sostanzialmente dissolti. E non si capisce perché un referendum debba avere un quorum più alto se richiesto da 500.000 cittadini, e più basso se richiesto da 800.000.

Si prevedono i referendum propositivi e di indirizzo. Essi sono menzionati, ma la disciplina è rinviata ad una successiva legge costituzionale. Perché non introdurre fin da ora una disciplina compiuta? Un chiaro intento di non provvedere.

2. Trasformazione del Senato che diventa non elettivo

Le trasformazioni introdotte riguardano principalmente gli Art. **55, 57, 58, 59, 63, 66**. Particolarmente significative le implicazioni conseguenti alle revisioni degli artt. 55, 57.

Artt. 55 - 57. Il Senato è ridimensionato e non è più elettivo. Mantiene tuttavia una importante funzione legislativa, ivi compresa quella di revisione costituzionale, ancorché, non essendo stato eletto direttamente dal popolo, sia privo della legittimazione democratica. I componenti scendono a 100 di cui 95 nominati dalle Regioni (di cui 73 consiglieri e 21 sindaci) e 5 dal Presidente della Repubblica.

E' scritto che Il Senato rappresenta le istituzioni territoriali, perché la riforma prevede che i senatori esercitino contemporaneamente anche le funzioni di consigliere regionale o di sindaco.

Ciò non è vero nella realtà, perché un consigliere regionale è espressione di un territorio limitato, cui rimane legato per la sua carriera politica. Lo stesso vale per il sindaco-senatore. Essendo pochi i senatori, ogni regione sarà rappresentata a macchia di leopardo. Pochi territori avranno voce nel senato, e tutti gli altri non l'avranno.

Diverso sarebbe se i senatori fossero eletti direttamente dai cittadini, perché in questo caso sarebbero rappresentanti di tutto il territorio regionale e di tutti i comuni in esso compresi. Una vera camera delle regioni richiede l'elezione diretta, mentre l'elezione di secondo grado apre la via ai localismi e agli egoismi territoriali.

Viene detto che l'elezione diretta dei senatori è sostanzialmente recuperata nell'ultima stesura, per le pressioni della minoranza PD. Falso. Rimane scritto che i senatori sono eletti dai consigli regionali tra i propri componenti. È stato solo aggiunto il principio che debba essere assicurata la conformità agli indirizzi espressi dagli elettori nel voto per il consiglio. Ma questo è impossibile: la composizione dei Consigli regionali non corrisponde, infatti, ai voti presi dai partiti alle elezioni perché tutte le leggi elettorali regionali prevedono premi di maggioranza.

E comunque si può parlare di elezione indiretta solo quando siano previsti a tal fine dei "grandi elettori", come accade in Francia dove il popolo elegge 150 mila "grandi elettori" che a loro volta eleggeranno 349 senatori.

O in Germania, dove il Bundesrat, cioè il Consiglio delle Regioni, equivalente al nostro Senato, è costituito dai Governi dei Laender (stati federati), per cui i consiglieri sono espressione degli esecutivi dei Laender, hanno vincolo di mandato e quindi l'obbligo di votare come deciso dal Land e ogni delegazione esprime un unico voto. Affermare che il popolo italiano eleggerebbe indirettamente il Senato perché i consigli regionali, eletti dal popolo, eleggerebbero a loro volta i

senatori, è un non senso: è come dire che il popolo italiano elegge il Presidente della Repubblica perché il Presidente viene eletto da Camera e Senato, che sono eletti dal popolo.

Non si considera (o non si è voluto considerare) che l'importanza e l'onerosità delle funzioni senatoriali che manterranno una complessa funzione legislativa (funzione legislativa ordinaria e costituzionale; raccordo tra lo Stato, le Regioni e i comuni, con l'Unione Europea; valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni; verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione Europea sui territori; concorso all'espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo e in tutte le altre funzioni previste dal quinto comma **del nuovo Art. 55 e dal nuovo Art. 70**, ne renderanno difficile se non impossibile il puntuale espletamento.

Inoltre, la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti: si avrà quindi un continuo va e vieni di senatori – consiglieri – sindaci in base alle scadenze elettorali territoriali, che non potrà non interferire con il buon funzionamento del nuovo Senato.

Dicono che ci sarà un netto abbassamento dei costi, per via della riduzione del numero dei senatori e della eliminazione della indennità di carica.

Non è così. Le **spese per il Senato** ammontano, attualmente, a circa 540 milioni di euro. Nel 2015 questa istituzione ha gravato sul bilancio complessivo dello Stato per una percentuale dello 0,064%! Il risparmio legato alla diminuzione del numero dei senatori sarà minimo visto che, dal bilancio pubblicato sul sito del Senato, risulta chiaramente che la spesa per le indennità dei senatori, (pari a circa 42 milioni di euro, ossia meno del 10% del totale), è solo una piccola frazione del costo complessivo dell'Istituzione. Rimarrebbero invariati, invece, i costi legati alla diaria (attualmente pari a circa 37 milioni di euro) comprensiva delle spese di viaggio e di permanenza a Roma, nonché quelli più rilevanti, legati alle pensioni di ex senatori ed ex dipendenti (ben 233 milioni di euro), agli immobili, ai servizi e, soprattutto, al personale. Nulla di ciò verrebbe eliminato con la riforma del Senato. Il risparmio quindi è di spiccioli.

Se la logica fosse stata quella del risparmio, perché non ridurre sia i senatori che i deputati? Nel tempo sono stati avanzati diversi progetti di riforma che proponevano di ridurre il numero dei membri di entrambe le Camere. Un progetto avanzato dal PD nel 2008 prevedeva 400 deputati e 200 senatori e avrebbe portato il rapporto tra rappresentanti e cittadini a 1 parlamentare ogni 100.000 abitanti. E comunque il numero dei nostri parlamentari è nella norma rispetto agli altri Stati europei. Se mai, bisognava ragionare sul tipo di rappresentanza e per esercitare quali competenze. Le critiche al numero attuale di rappresentanti, invece, sembrano esclusivamente fondarsi su un diffuso sentimento antiparlamentare, (*vecchio cavallo di battaglia della destra più reazionaria e retrograda*), senza una logica costruttiva.

Occorre inoltre considerare l'enorme aumento dei costi di un sistema in cui chi è al Governo è libero di amministrare con sistemi di controllo ridotti, e in cui si determinerà un ampio spazio alla corruzione, che è già la rovina del nostro paese.

Da ultimo si rischia un abbassamento della qualità nei massimi livelli di rappresentanza nazionale. Basta considerare le cronache di stampa e giudiziarie. Soprattutto perché ai consiglieri-senatori e ai sindaci-senatori si riconoscono le prerogative dei parlamentari quanto ad arresti, perquisizioni, intercettazioni. Un'inchiesta penale a loro carico può diventare molto difficile, o di fatto impossibile.

Occorre inoltre considerare **l'enorme aumento dei costi di un sistema** in cui chi è al Governo è

libero di amministrare con contrappesi democratici e sistemi di controllo ridotti, con gli altissimi livelli di corruzione che costituiscono già la rovina del nostro paese.

3. La funzione legislativa

Le variazioni riguardano in particolare gli Art. 70, 71, 72, 73, 77. Attualmente nella costituzione del 1948 “la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due camere” come recita l’articolo 70. Nove parole estremamente chiare che vengono sostituite da 432 parole costruite con una tecnica legislativa involuta che, **nell’articolo 70 riscritto, delinea ben quattro procedimenti legislativi diversi tra di loro:** per chi si è fatto alfiere della “semplificazione” è un paradosso.

Nella nuova stesura i procedimenti legislativi si possono schematizzare in:

- 1) leggi bicamerali;
- 2) leggi approvate dalla sola Camera, con possibile esame del Senato entro dieci giorni;
- 3) leggi approvate dalla sola Camera, con necessario esame del Senato entro dieci giorni;
- 4) leggi approvate dalla sola Camera, con necessario esame del Senato entro quindici giorni.

Leggi bicamerali

È la stessa procedura attualmente in vigore: stesso testo approvato da Camera e Senato. L’elenco delle leggi bicamerali è lungo ed è riportato **negli Art. 55-70.**

Leggi approvate dalla sola Camera, con possibile esame del Senato entro dieci giorni

Il Senato, per tutte le leggi approvate dalla Camera e che non sono riportate nell’elenco delle leggi bicamerali (su cui ha piena potestà), entro dieci giorni su richiesta di un terzo dei senatori, può esaminarle e proporre modifiche nel testo entro un termine di trenta giorni. Successivamente la Camera deciderà se accogliere o meno le modifiche.

Leggi approvate dalla sola Camera, con necessario esame del Senato entro dieci giorni

Questa ipotesi che si verifica quando la Camera vota sulle materie previste dall’articolo 117 della Costituzione riservate alle Regioni e su cui lo Stato decide di intervenire scavalcando le competenze regionali: è la c.d. “clausola di supremazia statale”, che cioè interviene su materie riservate alle Regioni. La motivazione di detta invasione è motivata dalla necessità della “tutela dell’unità giuridica o economica della repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale”. In questo caso il Senato deve necessariamente esaminare la legge approvata dalla Camera, la quale – se sono proposte delle modifiche da parte del Senato – può disattendere le richieste del Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a “maggioranza assoluta dei propri componenti”.

Leggi approvate dalla sola Camera, con necessario esame del Senato entro quindici giorni

Questa ipotesi riguarda le leggi di bilancio e la legge di stabilità. La più importante legge dello Stato verrebbe quindi approvata dalla Camera e trasmessa obbligatoriamente al Senato che entro quindici giorni delibera le proposte di modifica. Su queste deciderà in via definitiva la Camera senza maggioranze particolari.

Oltre a questi procedimenti generali, vi sono altri procedimenti minori che rendono ancora più complicato il processo di produzione normativa. Ad esempio sulle leggi elettorali di camera e senato può essere chiesto il controllo preventivo di costituzionalità da parte di un quarto dei deputati e un terzo dei senatori. Il tutto entro dieci giorni dall’approvazione. Procedimenti speciali ci sono per le leggi che sono state avviate prima in senato, per le leggi che il Governo dichiara essenziali all’attuazione del programma, le leggi dichiarate urgenti, le conversioni dei decreti legge, le leggi di iniziativa popolare. Alla fine si contano – tra procedimenti principali e secondari – dieci modi diversi di produrre atti normativi primari.

Da notare anche che molte leggi coinvolgono più aspetti, ognuno dei quali potrebbe essere ascritto ad una differente categoria di procedimento amministrativo, aumentando così i conflitti di attribuzione e di procedura.

Quindi un intrico di competenze e un va e vieni – la cosiddetta navetta – tra camera e senato, che non semplificherà di certo l'iter legislativo, ma potrà portare a conflitti.

4. I rapporti tra Governo e Parlamento

L'Italia rimarrebbe una repubblica parlamentare, ma il complessivo equilibrio viene spostato a favore del Governo, complice, in primo luogo, la legge elettorale.

L'Italicum, infatti, fa vincere un solo partito che diventa maggioritario in parlamento, cioè alla Camera – **anche se minoritario nei voti** effettivamente espressi. Inoltre si obbligano i partiti a indicare il “capo della forza politica” che diventa, in caso di vittoria, necessariamente “il capo del Governo”.

Sono arrivati in questo modo a compimento i vari tentativi, compiuti negli anni, di trasformare con legge ordinaria la repubblica parlamentare in una sorta di **premierato**.

Anche la Camera quindi, come già il Senato, avrà un potere limitato proprio sulla ragione stessa della sua esistenza: il potere legislativo.

La Costituzione riscritta prevede **all'articolo 72, VII comma**, un forte condizionamento dei lavori parlamentari nel caso in cui un disegno di legge sia “essenziale per l'attuazione del programma di governo”. In questi casi è istituito il c.d. “**voto a data certa**”, per cui la Camera entro cinque giorni deve iscriverlo “con priorità” all'ordine del giorno e pronunciarsi entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione”, prorogabile al massimo di altri quindici giorni. La Camera possiede inoltre un potere limitato nella modifica del testo di legge presentato dal Governo. Ed anche i poteri del Senato sono limitati. In altre parole **il Parlamento – con particolare riferimento alla Camera, per non dire del Senato – avrà un potere limitato proprio sulla ragione stessa della sua esistenza: il potere legislativo.**

Grazie ai limiti posti dal Governo sui disegni di legge a “data certa” e alla limitata possibilità di effettuare modifiche parlamentari, il Governo potrebbe presentare disegni di legge di qualsiasi natura (a eccezione delle leggi elettorali, leggi di autorizzazione a ratifica di trattati internazionali, alle leggi su amnistia e indulto e alle leggi di bilancio), e farsele approvare in tempi contingentati.

Il “voto a data certa” rafforza dunque i poteri dell'esecutivo a danno del Parlamento e segue la tendenza che abbiamo avuto in questi anni sulla compressione dei diritti del Parlamento, attraverso i Decreti Legge ma anche attraverso altri istituti già in passato utilizzati.

Tra questi abbiamo il “**maxiemendamento**”, sotterfugio attraverso il quale **il Governo, di fatto, riscrive il testo legislativo a suo uso e consumo** e a cui, sovente, accompagna il voto di fiducia, l'**adozione di “canguri”** (accorpamento forzoso degli emendamenti) e la “**ghigliottina**” (il passaggio diretto di un decreto legge al voto finale senza la discussione parlamentare)

Tutti istituti che non dovrebbero esistere in una democrazia rappresentativa.

5. Le modifiche al titolo V: rapporto tra stato e regioni

La Costituzione – testo originario dei costituenti del 1948 – era sostanzialmente a impronta “centralista” ma prevedeva la costituzione delle Regioni, che il legislatore ordinario approvò solo a partire del 1970.

Nel 2001 la riforma del Titolo V, operata dal centrosinistra sull'onda delle spinte federaliste, spostò ancora l'asse di riferimento – con una riforma pasticciata di fine legislatura – in favore delle Regioni. Il risultato è stato un perenne conflitto tra le attribuzioni dello Stato e delle Regioni, oltre alla diversificazione della qualità dei servizi e dei deficit di bilancio fra le diverse regioni. Nella Carta attuale le competenze sono divise in tre filoni:

- a) la legislazione esclusiva dello Stato;
- b) la legislazione concorrente tra Stato e Regioni;
- c) la legislazione residuale attribuita alle Regioni.

Per legislazione concorrente s'intende la suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni: lo Stato approva le leggi così dette “cornice” contenenti i “principi generali”, mentre le Regioni approvano le norme di dettaglio. La riforma del 2001 aumentò le materie di legislazione concorrente e ne individuò altre di competenza esclusiva delle Regione: ciò in effetti aumentò fortemente il contenzioso tra Stato e regioni.

Nella nuova formulazione viene, formalmente, cancellata la legislazione concorrente tra Stato e Regioni.

Le materie attribuite allo Stato² sono indicate direttamente **nel comma 2 dell'articolo 117**, mentre solo alcune di quelle determinate dalle Regioni sono indicate (**comma 3 dell'articolo 117**), e per altre si utilizza la clausola generica relativa a “ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”.

Tale (apparente) semplificazione, tuttavia, non risolve il problema della concorrenza e quindi di futuri possibili contenziosi. Essa infatti, nel suddividere la potestà legislativa solo tra competenze esclusive dello Stato e delle Regioni, ripescava di fatto la legislazione concorrente in alcune materie. Ciò accade, ad es. in materia di sanità, dove il ritorno della competenza legislativa in capo allo stato riguarda solo le “disposizioni generali e comuni per la tutela della salute”, mentre resta alle regioni la competenza in materia di “organizzazione dei servizi sanitari e sociali”, che è il vero punto debole del sistema da cui discende l'impossibilità di garantire a tutti un uguale diritto alla salute.

² Diventano di competenza esclusiva dello Stato alcune materie ora concorrenti, tra cui: le grandi reti di trasporto e navigazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Oppure viene attribuito allo Stato centrale il potere di decidere su temi fondamentali di rilevanza territoriale, come la tutela dell'ambiente, non prevedendo un possibile e necessario confronto con le Regioni, e **sottraendo alle stesse ogni possibilità di governo del territorio**.

In Governo può inoltre intervenire ampiamente anche nelle materie di competenza regionale, ed ha il potere (Art. 20) di commissariare gli enti locali per dissesto finanziario (potere che nel 2013 gli era stato negato dalla sentenza n. 219 della Corte Costituzionale), applicando la cosiddetta "clausola di supremazia statale", ai fini della tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, o dell'interesse nazionale.

In generale manca la previsione delle modalità che consentano il dialogo tra Stato e Regioni sulle diverse materie, vi è confusione circa i reali compiti delle stesse, le responsabilità possono cambiare di volta in volta e un governo formato da una falsa maggioranza può intervenire, senza sentire il parere dei diretti interessati, sulla vita e sui diritti delle comunità territoriali.

In conclusione, anche nel rapporto Stato – Regioni, dietro un'apparente semplificazione in nome della "governabilità" si cela il pericolo di un caos istituzionale in cui a restare al comando è di fatto un solo potere: quello dell'esecutivo.

6. Gli organi di garanzia costituzionale

Come in ogni Carta costituzionale anche in quella italiana sono previsti degli organi di garanzia costituzionale che hanno la dichiarata funzione di essere dei contrappesi rispetto al potere esecutivo. Questi organi – il **Presidente della Repubblica** e la **Corte costituzionale** – per le condizioni della loro nomina, diventano **meno imparziali** con la riforma renziana.

Il Presidente della Repubblica

Per far sì che venisse eletta come massima carica dello Stato il più possibile al di sopra delle parti, i "padri costituenti" **avevano previsto un quorum elevato per la sua elezione**, attuata dal parlamento in seduta comune integrato con i rappresentanti regionali: tre per ogni regione. La sua elezione avviene se sono raggiunti i due terzi dell'assemblea e, dal terzo scrutinio, è sufficiente la maggioranza assoluta.

Tutto ciò col presupposto che il voto fosse "eguale", come stabilito dal comma 2 dell'art. 48 e come richiamato nella sentenza 1/2014 della Corte Costituzionale che ha sancito l'incostituzionalità del Porcellum. Il costituzionalista cioè aveva stabilito quelle proporzioni e quelle regole presupponendo un sistema elettorale proporzionale senza premi di maggioranza.

Da quando invece sono state introdotte leggi elettorali non più puramente proporzionali, sono stati di conseguenza fortemente ridotti i vincoli stabiliti dai costituenti affinché l'elezione del presidente potesse realmente portare a una figura "super partes".

Nella riforma i **"grandi elettori" sono solo i parlamentari** e il quorum è di 2/3 per i primi quattro scrutini – si pensi però al peso enorme della Camera eletta con *l'Italicum* e quello molto basso del Senato – mentre dal quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei 3/5 dei votanti e non più dell'assemblea: quindi il **partito che ha ottenuto il premio dell'*Italicum*, cioè il partito del Governo, può agevolmente votarsi da solo il presidente della Repubblica!** I pochi deputati che possono mancare al raggiungimento del quorum possono essere facilmente acquisiti dalla forza di governo sfruttando l'ormai consolidato trasformismo di chi viene attratto dalla possibilità di

occupare posti di potere nell'ambito della maggioranza.

Anche il potere di nominare il presidente del consiglio e i ministri si svuota, dal momento che la legge elettorale – *l'Italicum* – obbliga i partiti a indicare il “capo della forza politica” e quindi nella sostanza il capo del governo.

La Corte costituzionale

La Corte costituzionale è un fondamentale organismo di garanzia all'interno del nostro sistema costituzionale. È il giudice delle leggi, è la guardiana della Costituzione e garantisce l'aderenza ai principi costituzionali delle leggi ordinarie.

I giudici della Corte sono quindici nominati tradizionalmente in modo tripartito: cinque nominati dal Presidente della Repubblica, cinque nominati dal parlamento in seduta comune e cinque nominati dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative.

Nella riforma i criteri generali di nomina sono gli stessi salvo che la Camera ne nomina 3 e il Senato 2, non in seduta comune. La composizione della Corte rimane dunque la stessa ma vengono meno le condizioni di equilibrio.

Anche in questo caso, in un Parlamento squilibrato dal c.d. *Italicum*, e in genere come detto prima da tutte le leggi elettorali non proporzionali pure, rischia di essere vanificato il ruolo di indipendenza della Corte costituzionale, in una funzione vitale per il mantenimento della democrazia come il controllo sulla costituzionalità delle leggi.

Il Consiglio Superiore della Magistratura

Esso è organo di autogoverno, *con lo scopo di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato, in particolare da quello esecutivo, secondo il principio di separazione dei poteri espresso nella Costituzione della Repubblica italiana.*

In particolare è un "Organo di rilievo Costituzionale" (come ha sancito la Corte costituzionale), si fa riferimento ad esso nella Costituzione italiana agli articoli 104, 105, 106 e 107.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal presidente della Repubblica che vi partecipa di diritto. Con uguale diritto ne fanno parte anche il primo presidente e il Procuratore generale della Corte suprema di cassazione. Gli altri componenti (24) sono eletti per i 2/3 da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti a tutte le componenti della magistratura (membri togati, 16) e per 1/3 dal Parlamento riunito in seduta comune, tra i professori universitari in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni (membri laici, 8).

Anche la composizione di questo organo costituzionale di importanza vitale viene drogata dalla presenza di sistemi elettorali non proporzionali, che aumentano il potere di controllo della maggioranza sull'organo stesso, che viene così a perdere uno dei suoi stessi scopi costitutivi.

7. La riforma si riflette anche sulla prima parte della Costituzione

Le modifiche della II° parte della Costituzione si riflettono anche sui *Principi fondamentali*, su cui si fonda la Repubblica italiana, (tra cui l'inviolabilità dei diritti umani, l'uguaglianza dei cittadini di

fronte alla legge, il diritto-dovere al lavoro, la tutela delle minoranze, la promozione e il riconoscimento delle autonomie locali, l'uguaglianza delle religioni di fronte alla legge, la promozione della cultura e la tutela del paesaggio, il ripudio della guerra come strumento di offesa e di risoluzione delle controversie internazionali), e sulla **1° parte che riguarda diritti e doveri dei cittadini** (tra i quali l'inviolabilità della libertà personale, la libertà di movimento, di riunione ed associazione, di religione, di manifestazione del proprio pensiero scritto e parlato – mentre la stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni e censure), **i rapporti etico-sociali** (tra i quali la tutela della salute, la libertà di espressione artistica e della scienza, di insegnamento), **i rapporti economici** (come tutela del lavoro, giusta retribuzione, la formazione ed elevazione professionale dei lavoratori, libertà di organizzazione sindacale, diritto di sciopero, la libertà dell'iniziativa economica privata, che tuttavia non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana) e **i rapporti politici**, in particolare vi si afferma che *il voto è personale ed uguale, libero e segreto* – cioè una testa un voto; l'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, il concorso alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva e secondo criteri di progressività.

Le istituzioni e le procedure contenute nella seconda parte della Costituzione sono funzionali alla attuazione dei principi e alla realizzazione dei diritti contenuti nella prima. Questa riforma stravolge accentrando il potere verso l'alto: dal Parlamento al Governo, dal Consiglio dei ministri al Capo del Governo, dalle autonomie territoriali allo stato: a ciò concorrono la trasformazione e l'indebolimento del Senato, la fissazione di tempi certi per il voto su disegni di legge essenziali per il Governo, la nuova distribuzione delle competenze tra Stato e regioni, l'indebolimento delle garanzie costituzionali e del sistema dei contropoteri³ (Presidente della Repubblica, Senato, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura), la falsa maggioranza parlamentare creata dal premio previsto dalla nuova legge elettorale. **Questo comporta che il Capo del Governo e la sua maggioranza dominano il Parlamento fino a poter decidere da solo (visto lo scarso peso delle minoranze), in conformità agli interessi delle lobby che lo sostengono, su diritti fondamentali come quelli relativi alla libertà, al lavoro, alla salute, sull'indipendenza della Magistratura, sulle regole dell'informazione, sui principi dell'etica pubblica, sull'entrata in guerra, sulle leggi elettorali e perfino su ulteriori revisioni costituzionali.**

Essa quindi potrà incidere profondamente, se approvata, sui nostri diritti e sulla nostra vita.

Si dirà che la prima parte della Costituzione è già ampiamente disattesa. In effetti è stato possibile disattendere la prima parte della Costituzione grazie alle leggi elettorali che formano false maggioranze e ora siamo arrivati alla fine di un processo durato decenni, in cui il pensiero liberista dominante ha progressivamente eroso i diritti conquistati e disatteso ampiamente i principi fondanti della costituzione.

La riforma Renzi-Boschi rappresenta il culmine di questo processo: attraverso l'accentramento

³ Nella Carta costituzionale vigente i cinque membri spettanti al Parlamento vengono eletti in seduta comune tra Camera e Senato. Il Senato della riforma renziana ne eleggerebbe ben due con soli cento senatori, la camera gli altri tre con seicentotrenta deputati.

Non sono rilevanti di poco conto tenuto conto della funzione di garanzia che esercita la corte costituzionale e della strana composizione del nuovo, cosiddetto, 'Senato delle regioni'.

verso l'alto dei poteri costituzionali, senza che si costituiscano istituti di controllo adeguati, e con l'indebolimento degli istituti di democrazia diretta sarà più facile anche l'introduzione di leggi e provvedimenti che renderanno più duro il dominio del capitale e la messa in discussione dei diritti fondamentali delle persone. Come ha sostenuto il costituzionalista Paolo Maddalena, il progetto di riforme che Renzi pone come obiettivo irrinunciabile, *“non sono di alcuna utilità per il popolo italiano, ma servono soltanto gli interessi economici della finanza, cioè delle banche e delle multinazionali, alle quali Renzi, come in genere l'intera classe politica, si è da tempo asservito”*.

Lo scopo non dichiarato di questa riforma, non è la semplificazione amministrativa, ma poter più rapidamente intervenire sui diritti fondamentali: se passerà questa riforma, il governo avrà ancora più possibilità di imporre leggi che vanno contro i diritti dei lavoratori, come è già avvenuto con il Jobs Act; sarà ancora più difficile accedere ad una pensione dignitosa e si abbasserà ancora di più la previdenza sociale; sarà più facilmente smantellato il Servizio Sanitario Pubblico, già fortemente compromesso, a favore del privato; sarà più difficile la tutela dell'ambiente e del territorio, la tutela e la sicurezza negli sui luoghi di lavoro, sarà più facile dichiarare guerra.

Anche se cadesse l'Italicum e per assurdo fosse trasformato in legge elettorale proporzionale senza premi di maggioranza, la riforma sarebbe ugualmente nefasta, tolta l'abolizione del CNEL e delle province (se fatta bene), perché il Senato funzionerebbe molto male, il Parlamento in generale perderebbe comunque il primato legislativo e le regioni perderebbero la tutela del territorio. Paradossalmente proprio la gestione della Sanità, che tante disuguaglianze ha portato, rimane regionale. In questa e in altre materie che non passano allo Stato rimane allo Stato la definizione di leggi cornice, di non chiari confini e quindi nuovamente fonti di contenzioso con le regioni.

8. Conclusioni

Se ci fossero ancora dubbi circa la natura e le finalità di questa riforma, basta vedere chi la appoggia e la propugna. Tra i grandi sostenitori della “riforma”, oltre all'Unione Europea e agli Stati Uniti, troviamo: Citygroup, Goldman Sachs, Soros, Wall Street, Financial Times, Marchionne, Confindustria e JP Morgan.

JP Morgan, società finanziaria con sede a New York, “leader” nei servizi finanziari globali, Il 28 maggio 2013, ha pubblicato un documento, **“Aggiustamenti nell'area euro”**, che illustra in modo chiarissimo perché le Costituzioni di molti paesi europei vanno cambiate.

Vi si legge: «Quando la crisi è iniziata era diffusa l'idea che questi limiti intrinseci avessero natura prettamente economica. Ma col tempo è divenuto chiaro che esistono anche limiti di natura politica. I sistemi politici dei Paesi del Sud, e in particolare le loro Costituzioni, adottate in seguito alla caduta del fascismo, presentano una serie di caratteristiche che appaiono inadatte a favorire la maggiore integrazione dell'area europea».

E ancora: *«I problemi economici dell'Europa sono dovuti al fatto che i sistemi politici della periferia meridionale sono stati instaurati in seguito alla caduta di dittature, e sono rimasti segnati da*

quell'esperienza. Le Costituzioni mostrano una forte influenza delle idee socialiste, e in ciò riflettono la grande forza politica raggiunta dai partiti di sinistra dopo la sconfitta del fascismo».

Per concludere: «I sistemi politici e costituzionali del Sud presentano le seguenti caratteristiche: esecutivi deboli nei confronti dei parlamenti, governi centrali deboli nei confronti delle regioni, tutele costituzionali dei diritti dei lavoratori, tecniche di costruzione del consenso fondate sul clientelismo, il diritto di protestare se i cambiamenti sono sgraditi. La crisi ha illustrato a quali conseguenze portino queste caratteristiche. I Paesi della periferia hanno ottenuto successi solo parziali nel seguire percorsi di riforme economiche e fiscali, e abbiamo visto esecutivi limitati nella loro azione dalle costituzioni (Portogallo), dalle autorità locali (Spagna), e dalla crescita di partiti populistici (Italia e Grecia)».

Quindi, le Carte costituzionali – tra cui quella italiana – sono **un impaccio per il sistema finanziario** che mira alla “governabilità” (come dice sempre Renzi), non alla democrazia e alla garanzia di diritti sociali. Esse, come suggerisce Morgan – nascono dalla fine dei fascismi, preservano i diritti dei lavoratori, evitano “riforme” economiche che possano tagliare le tutele sociali e ridurre gli spazi democratici, garantiscono “il diritto di protestare se i cambiamenti sono sgraditi”.

La Riforma Renzi – Boschi, che realizza costituzionalmente questi dettami, ci riguarda direttamente, e, se passerà, andrà ad incidere profondamente sui nostri sistemi di vita.

9. Suggerimenti di lettura

Si suggerisce di riferirsi a testi presenti sul SITO del comitato nazionale:

<http://www.referendumcostituzionale.online/>

Elenco di letture reperibili facilmente nel sito del comitato nazionale:

- Opuscolo informativo "Le ragioni del no" (sito, sez. materiali)
- "Il manifesto di Gustavo Zagrebeky" (sito, sez. le ragioni del NO)
- "In otto punti le ragioni del NO", di Luca Benci (sito, le ragioni del NO)
- "Le ragioni del NO", di Alessandro Pace (sito, le ragioni del NO)
- "Trenta ragioni per dire NO alle modifiche della Costituzione e alla Legge Elettorale Italicum", di Massimo Villone (sito, le ragioni del NO)

Per avere un'idea di come potrebbe essere realizzata una buona riforma costituzionale, si consiglia di leggere un articolo di Gianni Ferrara, apparso sull'edizione del 3.3.2016 de "il Manifesto":

<http://ilmanifesto.info/no-al-referendum-si-a-una-nostra-riforma/>

APPENDICE – TESTO ATTUALE E TESTO DELLA RIFORMA A CONFRONTO
