

REFERENDUM sulla riforma costituzionale Renzi – Boschi

Relazione del 23.09.2016 Vice Presidente nazionale AIDDA

Avv. Antonella Roselli

Il 12 aprile 2016 è stata approvata dal Parlamento con una maggioranza **inferiore ai due terzi** dei membri di ciascuna Camera la cosiddetta riforma costituzionale Renzi – Boschi recante ***“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Consiglio Nazionale dell’economia e del lavoro (CNEL) e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”***.

L’approvazione con maggioranza inferiore ai due terzi ha impedito che la legge di riforma fosse promulgata direttamente. Infatti si è seguito il procedimento previsto dall’art. 138 della Costituzione che consente, in tal caso, ad un quinto dei membri di ciascuna camera, di richiedere un referendum popolare, per sottoporre direttamente agli elettori il giudizio sulla legge costituzionale, referendum che si terrà in autunno.

E’ bene subito chiarire che trattasi di **REFERENDUM CONFERMATIVO, e no ABROGATIVO**, come quello che si è svolto in aprile sulle concessioni di estrazione di idrocarburi. Tale differenza è importante perché per tale tipo di referendum, **non è previsto un quorum di votanti**: la riforma potrà entrare in vigore se il numero dei voti favorevoli sarà superiore al numero dei suffragi contrari, non rileverà quanti cittadini parteciperanno al voto, non servirà che il numero dei partecipanti sia il 50 % dei voti più uno.

Sia nella maggioranza di governo, sia nell’opposizione, facendo talvolta prevalere ragioni di opportunità politica estranee alla legge (come ad esempio la possibilità di far slittare alla primavera del 2017 il referendum) si è pensato anche alla possibilità di votare con quesiti referendari separati, per porre rimedio ad un testo di legge costituzionale non omogeneo.

Tale ipotesi di “spacchettamento” non è stata poi più sostenuta, poiché ci si è resi conto che, in virtù del disposto normativo di cui all’art. 138 Cost., non sarebbe stato ammissibile procedere allo “spacchettamento”, poiché in tale norma non è prevista la possibilità di sottoporre a referendum solo parti della legge costituzionale di riforma, come è invece consentito per i referendum abrogativi.

E’ a tutti noto, poi, che la riforma costituzionale Renzi – Boschi, per scelta dello stesso Presidente del Consiglio Matteo Renzi, ha preso una connotazione

fortemente politica. Infatti è stata considerata sin dall'inizio quasi il banco di prova per la politica del suo Governo, a cui sarebbe stato legato il risultato del referendum.

Naturalmente col tempo tale posizione di Renzi si è ammorbidita, spezzando quel filo doppio che legava l'esito referendario al destino futuro del suo Governo.

Non vi è dubbio che la comunicazione mediatica ci bombarda con uno scontro tra il SI ed il NO, continuando a far leva più sulle ragioni politiche, anziché su quelle giuridiche. Questo è grave ove si pensi che è in ballo una riforma costituzionale e non una scelta su questo o quello schieramento politico e saremo noi cittadini a decidere l'entrata o meno in vigore della riforma.

L'esigenza di una riforma costituzionale non è nuova, infatti in trenta anni abbiamo avuto ben tre commissioni bicamerali: la prima (ottobre 1983 – gennaio 1985) presieduta da Aldo Bozzi; la seconda presieduta da Ciriaco De Mita (settembre 1992 – inizio del 1994); la terza presieduta da Massimo D'Alema (1996 – 1997). Nessuna di queste commissioni è riuscita a portare in porto una riforma.

L'occasione di questa giornata ha dato anche a me la possibilità di chiarirmi le idee e focalizzare luci ed ombre di questa riforma.

La lettura che ho effettuato delle norme è quella di un'operatrice del diritto, di un avvocato amministrativista che ha visto nella propria esperienza lavorativa taluni pregi ed altrettanti difetti di alcune norme che si vanno a modificare e, quindi, la nostra conversazione non avrà certo la pretesa di essere un'esposizione di un costituzionalista. Cercherò poi nell'esposizione di trattare le problematiche senza essere di parte, anche perché non legata a particolare schieramenti politici.

E' invece a tutti noto che i comitati per il si e per il no vedono l'impegno non solo di politici, quant'anche di costituzionalisti propensi ad essere schierati con l'una o l'altra posizione politica.

Per un fatto di comodità espositiva ho analizzato le ragioni di chi sostiene il NO, evidenziando per ognuna di essa cosa sostiene invece chi propende per il SI.

1. Chi sostiene il NO non condivide che la riforma Renzi – Boschi sia il frutto di un'iniziativa di Governo sia perché tale ipotesi non è espressamente prevista dalla ns. Costituzione, sia perché ciò determinerebbe una minore partecipazione delle opposizioni all'approvazione di una legge costituzionale, con un presunto consequenziale abbassamento della Costituzione a livello di legge ordinaria.

Di contro chi sostiene il **SI** evidenzia come il procedimento seguito sia assolutamente conforme alla Costituzione.

Ed infatti Renzi ha più volte precisato che l'iniziativa governativa di riforma costituzionale **non ha nessun espresso divieto costituzionale**; non è la prima volta che tale iniziativa sia assunta dal Governo, basti ricordare la legge costituzionale n. 2 del 1963 che ha modificato la Corte Costituzionale ed il Senato; la legge costituzionale n. 3 del 2001 (Presidente del Consiglio D'Alema) di riforma dello Stato e delle Regioni in senso federale; la legge costituzionale n. 1 del 2012 adottata su iniziativa del Governo Berlusconi, che ha introdotto nella Costituzione il pareggio di bilancio.

Il procedimento di modifica di leggi ordinarie è, comunque, diverso rispetto al procedimento di riforma costituzionale seguito.

Ed infatti è stato autorizzato, ai sensi dell'art. 87 co.4 Cost., dal Presidente della Repubblica ed il percorso costituzionale si è sviluppato con un confronto tra maggioranza ed opposizione alla Camera ed al Senato per quasi due anni. Inoltre poiché la legge è stata approvata con maggioranza non superiore ai 2/3, seguirà il procedimento di garanzia democratica previsto dall'art. 138 Cost. e quindi, sarà sottoposta al vaglio dei cittadini che decideranno con referendum.

2. Chi sostiene il **NO** argomenta, poi, che la riforma non sarebbe legittima in quanto prodotta da un Parlamento eletto con una legge elettorale (Porcellum) che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014 ha dichiarato incostituzionale.

A tal riguardo si sostiene che l'attuale Parlamento sarebbe da considerare in prorogatio applicando per analogia l'art. 61 Cost. (che prevede l'elezione delle nuove Camere) o l'art. 77 co. 2 Cost. (che consente alle Camere ancorchè sciolte di essere convocate per convertire i decreti legge, vale a dire l'attuale Parlamento non avrebbe pieni poteri per approvare una legge costituzionale.

Conseguentemente nel 2014 sia il Presidente della Repubblica sia il nuovo Presidente del Consiglio Renzi non avrebbero dovuto dar corso ad una riforma costituzionale con un Parlamento che aveva subito il vulnus di tale pronuncia della Corte Costituzionale.

Non c'è giurista che non sappia che quanto esposto non possa essere condiviso giuridicamente, in quanto le sentenze che dichiarano l'illegittimità costituzionale hanno efficacia solo per il futuro e, quindi, che il prossimo Parlamento non potrà essere eletto con la legge dichiarata incostituzionale, ma ciò non vuol dire che l'attuale Parlamento non abbia capacità politica o abbia limitazioni, così come previste dagli artt. 61 e 77 Cost., ai soli atti necessari ed urgenti.

A ciò si aggiunga che dal 2014 ad oggi, per ragioni economico sociali e di opportunità politica, sotto la pressione di uno SPREAD altissimo e di un'Europa pressante nel chiederci di essere al passo con i conti e le riforme, il Governo suo malgrado ha retto ed il Presidente della Repubblica ha scelto di non sciogliere le Camere e di non indire nuove elezioni.

3. I sostenitori del NO ritengono, inoltre, che la riforma costituzionale anche se motivata da esigenze di risparmio, in quanto prevede una riduzione dei senatori, l'eliminazione dell'indennità agli stessi e l'abolizione del CNEL, in realtà produrrebbe risparmi limitati.

In realtà non è da sottovalutare un risparmio di almeno il 20% delle attuali spese.

4. A dire, poi, dei sostenitori del NO il superamento del bicameralismo si sarebbe dovuto effettuare con il passaggio al monocameralismo, con un sistema elettorale proporzionale e potenziando i diritti delle opposizioni.

A riguardo va detto che la scelta del monocameralismo è una scelta rara nei paesi, perché è più equilibrato, in un sistema democratico, che in Senato si possa richiedere una nuova riflessione su leggi approvate con eccessiva fretta.

In altri paesi è, altresì, molto raro riscontrare un bicameralismo perfetto, così come è attualmente previsto in Italia.

Oggi giorno tale tipo di bicameralismo appare ormai anacronistico e lo stesso Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha da tempo imputato, anche a tale sistema, le debolezze della storia della nostra Repubblica.

Il nuovo Bicameralismo prevede 630 deputati alla Camera e 100 senatori al Senato, di cui 5 di nomina del Presidente della Repubblica, 74 eletti dai consiglieri regionali, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri regionali, il resto saranno nominati tra i sindaci.

Dal superamento del bicameralismo simmetrico ne conseguirà un procedimento di approvazione legislativa modificata in termini di semplificazione, snellezza, e velocizzazione, certamente il rapporto fiduciario sarà solo tra Governo e la Camera dei deputati.

Si osserva, poi, dai sostenitori del NO che tale tipo di bicameralismo non creerebbe semplificazione perché si complicherebbero i procedimenti di produzione legislativa.

Tale affermazione viene fatta in considerazione che le norme che regolano il nuovo Senato introdurrebbero almeno 7 procedimenti legislativi differenti.

Attualmente ci sono tre procedimenti legislativi (quello normale, quello che converte i decreti legge in leggi e quello di riforma costituzionale). Non vi è dubbio che l'applicazione del nuovo art. 70 Cost. sarà complessa, ma il comma 6 di tale norma prevede che i Presidenti di Camera e Senato avranno il potere di decidere d'intesa le eventuali questioni di competenza e molte cose saranno di certo meglio precisate dai regolamenti delle due Camere.

In realtà i nuovi 7 procedimenti legislativi corrispondono alle nuove funzioni del Senato, che per un verso avrà **la funzione di Camera di riflessione**, per altro verso parteciperà paritariamente in virtù della sua funzione di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Nell'approvazione, poi, di leggi che hanno un notevole impatto sul nostro ordinamento, il nuovo art. 70 dispone che il Senato avrà un lungo elenco di materie per cui necessita la pronuncia bicamerale, come nel caso di leggi costituzionali e di revisione costituzionale, quelle di partecipazione all'Unione europea, quelle che individuano le caratteristiche fondamentali tra Stato e Regioni e quelle che delineano i profili fondamentali di Comuni e Città metropolitane.

5. Con la legge di riforma costituzionale si mette anche mano all'art. 117 Cost., così come riscritto dalla legge n. 3 del 2001, facendo proprie le indicazioni che la Corte Costituzionale ha dato in quindici anni di pronunce di incostituzionalità.

Per un verso viene reintrodotta la clausola di **tutela dell'interesse nazionale**, viene eliminata la **potestà legislativa concorrente**, che tanti problemi ha creato e ritornano allo stato materie relative al sistema delle grandi infrastrutture, che sono definite di competenza esclusiva statale e qualificate "infrastrutture strategiche".

Molte imprese in questi anni hanno subito un notevole contenzioso che ha frenato la loro attività per la confusione che si era creata a seguito del conflitto stato-regioni nell'individuazione delle materie di propria competenza.

Si passa con la riforma ad un'elencazione di materie di competenza statale e di materie di competenza regionale, e si ritorna al criterio della dimensione dell'interesse.

6. Per i sostenitori del NO i disegni di legge di iniziativa popolare subirebbero un aggravamento di procedura, in quanto si passerebbe dalle attuali 50mila firme all'obbligo di raggiungimento di 150mila firme. Di contro i sostenitori del SI osservano che l'innalzamento del quorum non inciderà e anzi la democrazia diretta sarà rafforzata dall'introduzione del referendum propositivo.

7. I sostenitori del NO temono che la cosiddetta "corsia preferenziale" per le iniziative governative tenda a rafforzare notevolmente la posizione del Governo in Parlamento.

A tale preoccupazione va osservato di contro che tale strumento è stato previsto per rimediare all'abuso della cosiddetta decretazione d'urgenza, che invece nella riforma troverà delle delimitazioni.

E' noto, infatti, che i decreti d'urgenza, sempre più usati dai vari Governi, devono essere convertiti in legge dal Parlamento entro sessanta giorni, altrimenti decadono.

Essi entrano immediatamente in vigore e ciò crea notevole incertezza giuridica nel paese, perché da subito impatta su situazioni giuridiche la cui regolamentazione resta talvolta incerta in caso di mancata conversione in legge.

La soluzione della corsia preferenziale dovrebbe rimediare a tali inconvenienti dando la possibilità al Governo di sottoporre subito al Parlamento leggi urgenti, senza creare incertezza sull'applicazione delle norme, come per i decreti d'urgenza.

CONCLUSIONI

Siamo tutti convinti che la tenuta del sistema istituzionale italiano non dipenda unicamente dalla riforma: anche se un sistema più snello può senz'altro influire sul nostro assetto politico.

E' fondamentale non dimenticare che negli ultimi vent'anni il processo costituzionale europeo, ha influito sulla nostra Costituzione con norme di rango costituyente.

E' quindi fondamentale capire dove si dirige questa Europa, se si va verso un rafforzamento o verso un indebolimento dei vincoli politici, economici e istituzionali della EU, interrogativo sempre più reale dopo la Brexit. Se il processo costituzionale europeo, non si fermerà, occorrerà stare in Europa con una presenza politica forte, e per poter ivi assumere le scelte economiche, sociali, istituzionali, è lì che si sposterà la dimensione politica e l'Italia dovrà essere in grado di essere politicamente più stabile.

C'è chi teme l'effetto della riforma costituzionale perché connessa con gli effetti della nuova legge elettorale (Italicum).

E' noto che tale legge (6.5.2015 n. 52) prevede l'attribuzione di un premio di maggioranza pari a 340 seggi (24 in più della maggioranza assoluta dei seggi, pari a 316 su 630) alla lista che al primo turno abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, ovvero alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti al successivo turno di ballottaggio a cui accedono le due liste che abbiano ottenuto il maggior numero dei voti, pur al di sotto del 40%. Ne consegue, dunque, che se le prime due liste avranno ottenuto ciascuna quote di consenso intorno al 25-30%, la lista vincitrice al secondo turno vedrà sul proprio pacchetto di seggi un effetto moltiplicatore fino al 54% del totale dopo il secondo turno.

Questo meccanismo lascia notevoli dubbi sull'effettività della rappresentatività delle minoranze in Parlamento e ciò dovrebbe spingere a votare No al referendum costituzionale. L'argomento non sembra convincerci ove si pensi che la legge elettorale è solo una legge ordinaria, e, come tale, potrà avere tutte le modifiche e i ripensamenti possibili. Abbiamo poi l'indiscusso Organo di garanzia del ns. sistema che è la Corte costituzionale, che una volta approvata la riforma costituzionale, ben potrà valutare la bontà costituzionale della legge elettorale alla luce dei nuovi principi.

La Corte potrà verificare in particolare se sia costituzionalmente corretto escludere nella fase del ballottaggio le liste escluse che non abbiano raggiunto il ballottaggio, comportando ciò l'impossibilità di stringere alleanze elettorali.

Non si dimentichi però che il cittadino potrà comunque esercitare una scelta politica, optando per la lista meno lontana dalle sue posizioni, secondo un meccanismo tipico dei sistemi a doppio turno che già funziona in Italia nell'elezione dei sindaci.

La Corte Costituzionale potrà, poi, pronunciarsi sulla bontà della formula che dispone l'elezione diretta dei capilista, senza tener conto delle preferenze ottenute dagli altri candidati, che saranno poi considerate solo per gli eletti successivi al primo in ogni collegio.

La verifica costituzionale potrà quindi incidere sulla legge elettorale senza grossi traumi, come è sempre avvenuto nel nostro ordinamento.