

REFERENDUM CONSTITUZIONALE

VOTARE INFORMATI



valigia blu

Referendum Costituzionale
Votare Informati

Valigia Blu

© 2016 Valigia Blu

Novembre 2016

Questo ebook è distribuito sotto licenza Creative Commons by-nc-nd

Il lavoro che facciamo è possibile grazie al sostegno dei lettori. Anche una piccola donazione fa la differenza: partecipa al nostro crowdfunding.

Indice

Introduzione

1. Il percorso della riforma
2. La Camera dei deputati
3. Il nuovo Senato
4. Il procedimento legislativo
5. Titolo V: le competenze Stato-Regioni
6. Garanzie e partecipazione popolare
7. Le ragioni del Sì
8. Le ragioni del No
9. Temi di dibattito

Introduzione

Il 4 dicembre si terrà il referendum sulla riforma costituzionale. Dal 12 aprile 2016, giorno della sua approvazione definitiva alla Camera, abbiamo cercato di seguire il dibattito che si è animato on line, su radio, televisione e quotidiani.

Abbiamo curato una piattaforma dove raccogliere alcune fra le più importanti voci del dibattito in corso, selezionare e aggregare contenuti (anche segnalati da chi ci segue) per offrire materiali e strumenti per orientarsi su un tema fondamentale per la nostra vita democratica.

Abbiamo lavorato a questo approfondimento organizzato in 9 card sui punti cruciali della riforma per consentire a ognuno di noi di votare informati: l'iter parlamentare del testo di legge, composizione e compiti di Camera e Senato, i nuovi procedimenti legislativi, la suddivisione delle competenze tra Stato e Regioni, gli organi di garanzia e la partecipazione popolare. Infine, le ragioni del Sì e del No e la verifica di alcune questioni emerse durante il dibattito in vista del referendum.

Per questo lavoro abbiamo consultato principalmente il documento di analisi della riforma costituzionale curato dal Servizio Studi della Camera, gli articoli raccolti sulla nostra piattaforma Referendum Costituzionale – Votare Informati, i libri pubblicati in questi mesi, come *Una costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale* di Emanuele Rossi, *Perché Sì. Le ragioni della riforma costituzionale* a cura di diversi costituzionalisti, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma* di Guido Crainz e Carlo Fusaro, *Loro diranno, noi diciamo. Vademetum sulle riforme costituzionali* di Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *La costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale* di Andrea Pertici.

A questo progetto hanno lavorato: Andrea Zitelli, Angelo Romano con la collaborazione di Antonio Scalari (ricerca e testi); Marco Tonus (grafica); Giorgio Tsiotas (programmazione); Marco Nurra (edizione ebook). Puoi consultarlo anche da pc o tablet in formato card sul sito di Valigia Blu.

1. Il percorso della riforma

Il percorso che ha portato all'approvazione della riforma costituzionale inizia il 14 marzo 2014, quando il Consiglio dei Ministri dà il via libera al disegno di legge. Il testo viene presentato dal governo l'8 aprile 2014 al Senato. Il primo voto in Parlamento avviene ad agosto a Palazzo Madama. Sono favorevoli la maggioranza dei senatori, che sostiene il governo, e Forza Italia, mentre gli altri gruppi di opposizione non partecipano al voto.

In questa fase iniziale il confronto tra i partiti è stato influenzato da alcune vicende politiche, in particolare l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica che si è svolta negli ultimi giorni del mese di gennaio del 2015. L'elezione del nuovo capo dello Stato ha determinato la rottura dell'accordo noto come "patto del Nazareno", stipulato a gennaio del 2014 tra Matteo Renzi, allora solo segretario del Partito Democratico, e il leader di Forza Italia, Silvio Berlusconi. Il patto prevedeva, oltre a una nuova legge elettorale, anche la revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento e quella del Titolo V della Costituzione, entrambe previste nel disegno di legge di riforma costituzionale.

Perciò quando la discussione approda alla Camera, Forza Italia decide di ritirare il suo sostegno al disegno di legge del governo, che viene approvato, con modifiche, dalla maggioranza dei deputati il 10 marzo del 2015. Nello stesso mese il testo ritorna al Senato. Questo secondo passaggio parlamentare viene accompagnato dalle polemiche sull'ostruzionismo condotto dai gruppi di opposizione. Il senatore della Lega Nord, Roberto Calderoli, presenta più di 82 milioni di emendamenti, giudicati "irricevibili" in blocco dal presidente del Senato, Pietro Grasso.

Il 13 ottobre il Senato approva in prima deliberazione il testo. Ai voti a favore della maggioranza si aggiungono quelli del neonato gruppo Alleanza Liberalpopolare-Autonomie, costituito per iniziativa del senatore Denis Verdini, uscito a luglio da Forza Italia in dissenso con la nuova linea del partito. Successivamente, l'11 gennaio 2016 la Camera approva, a sua volta in prima deliberazione, senza modificarne il contenuto, il testo già approvato dal Senato.

Come previsto dall'articolo 138 della Costituzione, la riforma costituzionale deve passare attraverso una seconda deliberazione delle due Camere. Viene quindi votata il 20 gennaio scorso al Senato e, in via definitiva, il 16 aprile alla Camera.

RAMO	DATA DI PRESENTAZIONE	DATA DI APPROVAZIONE	GIORNI PER L'APPROVAZIONE	GRUPPI DEL SÌ	GRUPPI DEL NO
Senato	08/04/2014	08/08/2014	122	Ap(Ncd-Udc); Fi; Gal; Pd; Pi; Aut-Psi-Mai; Sc	-

RAMO	DATA DI PRESENTAZIONE	DATA DI APPROVAZIONE	GIORNI PER L'APPROVAZIONE	GRUPPI DEL SÌ	GRUPPI DEL NO
Camera	08/08/2014	10/03/2015	214	Ap(Ncd-Udc); Ds-Cd; Pd; Sc	Fi; Fdi; Ln; Si-Sel
Senato	11/03/2015	13/10/2015	216	Al-a; Ap(Ncd-Udc); Pd; Aut-Psi-Maie	Cor
Camera	14/10/2015	11/01/2016	89	Ap(Ncd-Udc); Ds-Cd; Pd; Sc	Fi; Fdi; Ln; M5s; Si-Sel
Senato	12/01/2016	20/01/2016	8	Al-a; Ap(Ncd-Udc); Pd; Aut-Psi-Maie	Cor; Fi; Gal; Ln; M5s
Camera	21/01/2016	12/04/2016	82	Ap(Ncd-Udc); Ds-Cd; Misto; Pd; Sc	-

(I passaggi in Parlamento della riforma costituzionale, [via openapolis](#))

Non avendo ottenuto il voto favorevole di almeno i due terzi dei membri delle due Camere, la riforma della Costituzione è stata sottoposta a un referendum confermativo, dopo le richieste presentate, tra il 19 aprile e il 3 maggio, alla cancelleria della Corte di Cassazione, da parte dei parlamentari sia di maggioranza che di opposizione.

Per questo motivo il prossimo 4 dicembre si terrà il referendum costituzionale confermativo, con il seguente quesito:

*“Approvate il testo della Legge Costituzionale concernente
‘disposizioni 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 II della Costituzione’, approvato dal
Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile
2016?”*

Il referendum non prevede il raggiungimento del quorum. Quindi chi avrà la maggioranza dei voti tra il Sì e il No sarà il vincitore.

2. La Camera dei deputati

Rappresentanza e funzioni

La rappresentanza e le funzioni della nuova Camera dei Deputati sono definite dall'articolo 55 (comma 3 e 4). I deputati saranno i soli a rappresentare la nazione e a concedere la fiducia al governo. L'organo darà, inoltre, l'indirizzo politico (cioè “indicare gli obiettivi che il governo è tenuto a perseguire e che il Parlamento fissa anche come propri”), avrà la funzione legislativa e controllerà l'operato dell'esecutivo.

Alla Camera competrà anche:

- La deliberazione dello stato di guerra, conferendo, a maggioranza assoluta, i poteri necessari al governo (art. 78).
- La concessione dell'amnistia e dell'indulto tramite una legge votata (in ogni articolo e nella votazione finale) dai due terzi dei componenti (art. 79).
- La ratifica dei trattati internazionali (di natura politica, o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o comportano variazioni del territorio od oneri alle finanze o infine modificazioni di leggi), a eccezione di quelli relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, approvati da entrambe le Camere. (art. 80).
- L'approvazione annuale del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dal governo (art. 81).
- La disposizione di inchieste su materia di pubblico interesse, tramite la formazione di una Commissione (con gli stessi poteri e limitazioni dell'autorità giudiziaria) costituita in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi in aula (art. 82).
- L'autorizzazione per sottoporre il Presidente del Consiglio e i Ministri alla giurisdizione ordinaria per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, anche se non più in carica (art. 96).

Attualmente, invece, in base alla Costituzione vigente, queste funzioni, a eccezione dell'articolo 96, sono di competenza sia della Camera che del Senato.

Le elezioni

L'elezione della Camera, regolata dall'articolo 56 (non modificato nella nuova Costituzione), è a suffragio universale e diretto: possono votare i cittadini che hanno compiuto 18 anni e sono eleggibili coloro che ne hanno 25. I deputati restano 630, rimangono in carica per 5 anni (come previsto dal nuovo articolo 60), ricevono un'indennità stabilita per legge (articolo 69) e operano senza vincolo di mandato.

Lo statuto delle opposizioni

La riforma prevede l'introduzione alla sola Camera dello statuto delle opposizioni (articolo 64, comma 2). Il regolamento parlamentare stabilirà, in un momento successivo, quali saranno i diritti dei partiti all'opposizione e come verranno garantiti.

3. Il nuovo Senato

Rappresentanza e funzioni

Le funzioni del nuovo Senato sono stabilite dall'articolo 55 (comma 5). I senatori non rappresenteranno più la nazione, ma le istituzioni territoriali (Regioni e Comuni). Inoltre, non potrà più dare la fiducia al governo.

I suoi nuovi compiti saranno così suddivisi:

- Raccordo tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica.
- Valutazione delle politiche pubbliche.
- Valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni.
- Verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.
- Concorre alla legiferazione nei casi e nelle modalità stabiliti dalla Costituzione.
- Concorre al raccordo tra gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea.
- Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del governo nei casi previsti dalla legge.
- Concorre a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.
- Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, come regolato dalla legge n. 234 del 2012 che puntava ad esempio a una maggiore partecipazione del Parlamento e delle autonomie locali alla formazione delle normative e delle politiche europee e a una maggiore rapidità nell'attuazione delle direttive (cioè gli atti legislativi che stabiliscono un obiettivo che tutti i paesi dell'Unione europea devono realizzare).

Un'ulteriore "funzione":

- Il Senato può “svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati” (articolo 70, comma 7). Riguardo questa disposizione alcuni aspetti dovranno essere chiariti successivamente in sede attuativa, spiega il Servizio studi della Camera: ad esempio, a chi dovrà essere trasmesso il parere (se al governo o alla Camera) e su quali atti il Senato potrà fare delle osservazioni.

Elezioni

Il Senato sarà composto da 95 senatori, rappresentativi delle istituzioni territoriali (Regioni e Comuni), anch'essi senza vincolo di mandato, più altri cinque che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica (articolo 57), invece dei 315 eletti con suffragio universale e diretto dai cittadini che hanno compiuto i 25 anni di età, come succede ora.

La nuova legge stabilisce che i Consigli regionali e quelli delle province autonome di Trento e di Bolzano eleggono i senatori, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi

territori. Si tratterà, quindi, di un'elezione di secondo grado, spiega il Servizio Studi della Camera.

Con la nuova impostazione, dunque, essere consigliere regionale o sindaco sarà il presupposto necessario per diventare senatore. Inoltre, con la soppressione dell'articolo 58 della Costituzione, verrà meno anche il requisito dei quarant'anni d'età per poter essere eletto. In questo modo si potrà candidare e potrà votare chi ha compiuto 18 anni.

Composizione

Il numero totale dei seggi attribuiti alle Regioni verrà suddiviso in proporzione alla popolazione di ciascuna di esse in base all'ultimo censimento generale del 2011. Nessuna Regione potrà avere meno di due senatori. Inoltre, nelle 8 regioni meno popolose e nelle 2 province autonome, alle quali spettano 2 senatori, il rapporto sindaco/consiglieri regionali sarà paritario: i Consigli potranno cioè eleggere un sindaco e un consigliere regionale.

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	POPOLAZIONE CENSIMENTO 2011	SEGGI	POPOLAZIONE MEDIA PER SEGGIO
Piemonte	4.363.916	7	623.416
Valle d'Aosta	126.806	2	63.403
Lombardia	9.704.151	14	693.153
Provincia autonoma Bolzano	504.643	2	252.321
Provincia autonoma Trento	524.832	2	262.416
Veneto	4.857.210	7	693.887
Friuli-Venezia Giulia	1.218.985	2	609.492
Liguria	1.570.694	2	785.347
Emilia-Romagna	4.342.135	6	723.689
Toscana	3.672.202	5	734.440
Umbria	884.268	2	442.134
Marche	1.541.319	2	770.659
Lazio	5.502.886	8	687.860
Abruzzo	1.307.309	2	653.654
Molise	313.660	2	156.830
Campania	5.766.810	9	640.756
Puglia	4.052.566	6	675.427
Basilicata	578.036	2	289.018
Calabria	1.959.050	3	653.016

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	POPOLAZIONE CENSIMENTO 2011	SEGGI	POPOLAZIONE MEDIA PER SEGGIO
Sicilia	5.002.904	7	714.700
Sardegna	1.639.362	3	546.454
TOTALE	59.433.744	95	625.618

(*Distribuzione dei seggi nel nuovo Senato, via Servizio studi della Camera*)

Sintetizzando, il nuovo Senato si configurerà in questo modo:

74 senatori eletti tra i membri dei Consigli regionali.

21 tra i Sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.

Fino a 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica, non rappresentativi dei territori, “scelti tra coloro che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, scientifico, artistico e letterario”, che resteranno in carica per 7 anni. Infine, continueranno a far parte del Senato gli ex Presidenti della Repubblica (art. 59).

Nel caso in cui passasse la riforma, alla luce di quanto previsto dalle “Disposizioni finali” del testo di legge all’articolo 40, tra i 5 senatori non elettori andranno inclusi i senatori a vita già nominati e in carica (Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano e Carlo Rubbia).

La durata del mandato dei senatori

La durata del mandato coinciderà con quella dell’istituzione territoriale “da cui” i senatori sono stati eletti. I consiglieri regionali perderanno la carica al Senato con la cessazione del Consiglio regionale. Per i senatori-sindaci ci sono due possibilità: il loro mandato del senatore-sindaco terminerà nel momento in cui cesserà il Consiglio regionale che li ha eletti, nonostante siano ancora sindaci in carica; oppure in caso di scadenza del mandato di primo cittadino.

Il Senato, quindi, sarà un organo a rinnovo parziale, non sottoposto a scioglimento.

Punti da chiarire sulla legge elettorale al Senato

Le “modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri regionali e i sindaci”, nonché quelle per la loro sostituzione, saranno regolate da una legge che potrà essere approvata da entrambe le Camere (articolo 57, comma 6) massimo entro sei mesi dall’elezione della Camera dei deputati. Nello stesso articolo viene spiegato che i criteri da seguire nella ripartizione dei seggi saranno “i voti espressi” e “la composizione di ciascun Consiglio”.

Questa nuova legge elettorale del Senato dovrà tenere conto di vari aspetti, come specificato dal Servizio studi della Camera:

a) Innanzitutto si dovrà decidere come tradurre in legge i due criteri (“voti espressi” e “composizione di ciascun Consiglio”). Una prima soluzione, si legge nel documento, potrebbe “prefigurare un sistema elettorale che tenga conto in qualche modo della composizione politica del consiglio [ndr regionale], e che quindi potrebbe considerare, a

titolo esemplificativo, la consistenza dei gruppi politici". Così, la ripartizione dei senatori, all'interno di ogni singola Regione, ricalcherebbe in proporzione il numero dei seggi ottenuti dai partiti in base al voto espresso dai cittadini alle elezioni regionali.

C'è però anche una seconda interpretazione, prosegue il Servizio Studi della Camera, per cui i due criteri "potrebbero indicare un sistema con voto dei consiglieri e successiva attribuzione dei seggi con metodo proporzionale". In questo caso verrebbe seguito quanto stabilito dall'articolo 39 della riforma (cioè, la norma transitoria prevista in prima applicazione e fino all'entrata in vigore della nuova legge elettorale): nei Consigli regionali e in quello della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare una sola tra le liste (i cui candidati sono consiglieri e sindaci) presentate. I seggi vengono assegnati con metodo proporzionale in base ai voti presi da ciascuna lista, secondo l'ordine di presentazione dei candidati.

A prescindere, resta da capire come sarà applicato il metodo proporzionale nei dieci casi (8 Regioni e 2 Province autonome) in cui vengono assegnati solo due senatori: si potrebbero assegnare due seggi al partito di maggioranza, oppure darne uno alla maggioranza e l'altro a uno dei partiti di opposizione. Ma in entrambi i casi non sarebbe comunque rappresentata la composizione del Consiglio regionale di provenienza.

All'interno di questa seconda opzione c'è da chiarire un altro aspetto, cioè come avverrà l'elezione a senatore del Sindaco. Infatti, l'articolo 39 dice ancora che "per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti può essere esercitata l'opzione per l'elezione del Sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti". Proprio su questo passaggio, scrive Emanuele Rossi, professore di Diritto costituzionale alla scuola superiore Sant'Anna di Pisa, nel suo libro *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, non c'è chiarezza:

"Nell'ipotesi in cui la prima lista non effettui l'opzione a favore del Sindaco, questo deve essere eletto all'interno delle altre. Poniamo che queste siano più di una: siccome un sindaco vi deve comunque essere, ed è possibile che nelle altre liste il Sindaco non sia tra gli eletti (perché posizionato successivamente ai seggi spettanti), si pone il problema di individuare a quale lista debba essere attribuito il Sindaco (magari "scalzando" il consigliere che avrebbe diritto ad entrare)."

b) Un'ulteriore questione controversa è la disposizione secondo cui i senatori saranno eletti "**in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione delle elezioni dei consigli regionali o delle province autonome, secondo le modalità stabilite dalla nuova legge elettorale del Senato**" (articolo 57, comma 5). Questa parte è frutto di un emendamento presentato e approvato nel corso dell'ultima lettura al Senato, come compromesso tra maggioranza e opposizione e parte del Pd stesso, che reclamavano l'esigenza di mantenere un Senato a elezione diretta.

La mediazione raggiunta prevederebbe, quindi, che i senatori saranno eletti dai Consigli, che non potranno tuttavia non tenere conto delle scelte fatte dagli elettori al

momento del voto alle elezioni delle Regioni (che, bisogna ricordare, in base alla legge n. 165 del 2004, possono avere leggi elettorali differenti).

Ma come si otterrà questa “conformità” dovrà essere stabilito dalla nuova legge elettorale del Senato, specifica il Servizio Studi della Camera.

c) Le leggi elettorali delle Camere promuoveranno inoltre l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (articolo 55, comma 2). Per questo motivo, la nuova legge elettorale del Senato dovrà anche tenere conto dell'equilibrio di genere. Principio richiesto anche nelle Regioni a cui spettano due senatori, di cui uno dovrà essere sindaco: in questi casi i 2 senatori dovranno essere, perciò, un uomo e una donna, un sindaco e un consigliere regionale.

Il doppio incarico

I senatori avranno due incarichi, cioè senatore e consigliere regionale o sindaco. Per questo motivo, sarà importante definire come il Senato lavorerà, tra sedute in aula e Commissioni, tenendo presente che la riforma stabilisce che *“i membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare alla sedute dell’assemblea e ai lavori delle Commissioni”* (articolo 64, comma 6). Sarà così compito del regolamento del Senato riuscire a stabilire le modalità di svolgimento dei lavori per permettere la possibilità del doppio incarico.

L'esclusione dell'indennità da senatori

La riforma prevede che l'indennità non venga corrisposta ai senatori, ma solo ai membri della Camera, contrariamente alla Costituzione vigente che stabilisce che venga data sia ai primi che ai secondi (articolo 69).

L'indennità (che al netto di tutte le ritenute è di 5000 euro al mese e comprende anche il rimborso spese di segreteria e rappresentanza) è la componente principale del trattamento economico dei parlamentari, regolata dalla legge n.1261 del 1965, con la funzione di “garantire il libero svolgimento del mandato”.

Resteranno, però, nella disponibilità dei senatori altre forme di rimborso: diaria (3500 euro mensili), rimborso forfetario delle spese generali (1650 euro ogni mese), rimborso delle spese per l'esercizio di mandato (2090 euro al mese) e facilitazioni di trasporto.

Ogni senatore riceverà solo l'indennità alla carica per cui è stato eletto, cioè Sindaco o consigliere regionale. Questo significa che ciascuno avrà un compenso diverso a seconda del ruolo ricoperto.

Inoltre, gli emolumenti del presidente della giunta e dei consiglieri regionali non saranno più stabiliti dalla Regione, ma da una legge bicamerale dello Stato. La riforma stabilisce anche che l'importo non dovrà superare quello dei sindaci dei Comuni capoluogo di Regione (articolo 122).

C'è da specificare, infine, che ai futuri senatori di nomina presidenziale non sarà corrisposta alcuna indennità. Mentre resta prevista per i senatori ex Presidenti della

Repubblica (articolo 40, comma 5) e quelli a vita attualmente in carica (articolo 39, comma 7).

L'immunità dei senatori

Per i nuovi senatori vengono confermate le garanzie dell'immunità parlamentare previste dall'articolo 68: non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, è richiesta l'autorizzazione al Senato per applicare misure restrittive come l'arresto o la libertà vigilata e per sottoporli a intercettazioni (misure che vengono confermate anche per la Camera dei Deputati).

L'organizzazione del Senato

Il nuovo Senato continuerà a mantenere alcune caratteristiche identiche con l'attuale, tra cui: un presidente (eletto fra i senatori), un Ufficio di presidenza, un proprio regolamento adottato a maggioranza assoluta e la necessità di una maggioranza per la validità delle deliberazioni.

Per la prima volta, invece, le Camere garantiranno i diritti delle minoranze parlamentari (articolo 64, comma 2). Riguardo al Senato, però, scrive ancora Emanuele Rossi nel suo libro, “non è chiaro a chi debba attribuirsi la qualifica stessa di ‘minoranze’”, vista la composizione territoriale dell’organo e il fatto che i senatori non voteranno la fiducia al governo, attuale criterio con cui si distingue tra maggioranza (chi dà la fiducia) e minoranza (chi non la dà). Una questione che dovrà essere risolta dal nuovo regolamento del Senato.

4. Il procedimento legislativo

Attualmente la Costituzione stabilisce che la funzione legislativa sia esercitata collettivamente da Camere e Senato (articolo 70). Questo significa che un disegno di legge deve essere approvato nell'identico testo dalle due Camere.

Con la riforma costituzionale cambierà invece il procedimento legislativo, realizzando il passaggio dal bicameralismo paritario a quello differenziato.

La nuova Costituzione introdurrà diversi procedimenti legislativi:

a) Procedimento bicamerale: le due Camere svolgono lo stesso ruolo ed esercitano la funzione legislativa collettivamente e con gli stessi poteri, come è avvenuto fino ad oggi. Quindi, entrambi i rami del Parlamento dovranno approvare i disegni di legge nel medesimo testo. Resterà valida, inoltre, la decretazione di urgenza (cioè i provvedimenti adottati dal governo aventi forza di legge in casi straordinari di necessità e urgenza).

Le leggi coinvolte in questo procedimento saranno 16, che il Servizio Studi della Camera suddivide in tre grandi gruppi (articolo 70, comma 1):

- Leggi di “sistema” o di garanzia, cioè norme che incidono su aspetti fondamentali dell’assetto costituzionale o che danno diretta attuazione a disposizioni costituzionali, come ad esempio le leggi di riforma costituzionale, quelle riguardanti i referendum popolari o quelle che stabiliscono norme, forme e termini della partecipazione dell’Italia all’attuazione di normative e politiche dell’Unione europea.
- Leggi relative al Senato o allo status dei senatori.
- Leggi sull’ordinamento degli enti territoriali, come Comuni, Città metropolitane e Regioni.

b) Procedimento monocamerale partecipato: la presentazione e l’approvazione dei disegni di legge spetteranno alla sola Camera dei Deputati. Ma il Senato potrà partecipare all’iter legislativo: subito dopo che il disegno di legge è approvato, infatti, la Camera lo trasmette immediatamente al Senato *“che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo”* (articolo 70, comma 3). Da quel momento, l’assemblea ha 30 giorni di tempo per proporre delle modifiche al testo, sulle quali la Camera dovrà pronunciarsi in via definitiva con una seconda lettura.

Invece, nel caso in cui il Senato non intervenga o il tempo per deliberare sia trascorso, la legge viene promulgata.

Punti da chiarire sul procedimento monocamerale partecipato

Ci sono diverse questioni aperte. La prima riguarda che cosa si intende per *“proposte di modifica del testo”* da parte del Senato: potranno, infatti, essere emendamenti, pareri o avere altra forma, precisa il Servizio Studi della Camera.

Altro tema importante è capire con quali margini la Camera potrà intervenire, in seconda lettura, sulle proposte del Senato.

Scrive ancora il Servizio Studi della Camera, che dalla formulazione del comma (*“proposte di modifica del testo sulle quali la Camera si pronuncia in via*

definitiva") si potrebbe concludere che l'esame della Camera riguardi esclusivamente le proposte fatte dal Senato e non l'intero testo del disegno di legge.

Se la Camera intervenisse anche su parti non modificate dal Senato, il procedimento legislativo risulterebbe incostituzionale perché il Senato non potrebbe più pronunciarsi nonostante la riforma gli riconosca comunque "*un potere generale di esame dei testi legislativi*".

Tuttavia, prosegue il Servizio Studi, il testo non sembra vincolare la Camera al contenuto delle proposte del Senato. I deputati potrebbero, ad esempio, accogliere parzialmente o modificare queste proposte.

Infine, andrà valutata la possibilità che il presidente della Camera, in qualità di garante del procedimento monocamerale partecipato, valuti se le proposte del Senato siano ammissibili o meno: "si pensi all'ipotesi in cui il Senato formuli proposte di modifica che riproducono emendamenti dichiarati inammissibili nel corso dell'esame da parte della Camera".

Sarà comunque compito dei regolamenti parlamentari trovare una soluzione a tali questioni.

Il procedimento monocamerale "rinforzato" e di bilancio

Il procedimento monocamerale partecipato si differenzia, a sua volta, in altri due iter legislativi che si applicano a particolari tipologie di disegni di legge:

b1) Procedimento monocamerale "rinforzato" (articolo 70, comma 4): riguarda le leggi che attuano la "clausola di supremazia" (articolo 117, comma 4), in base alla quale lo Stato, su proposta del governo, può intervenire negli ambiti di competenza delle Regioni. Una possibilità che si può verificare nel caso lo richieda la "*tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica*" o quella "*dell'interesse nazionale*".

Il Senato, in questo caso, può esaminare il disegno di legge, sempre entro 10 giorni dalla trasmissione della Camera, senza la necessità che un terzo dei componenti ne faccia richiesta. Le proposte di modifica, approvate dai senatori a maggioranza assoluta, assumono una "valenza rafforzata". Questo significa che la Camera potrà rifiutarle solamente con una decisione a maggioranza assoluta nella votazione finale.

b2) Procedimento monocamerale di bilancio (articolo 70, comma 5): comprende i disegni di legge di bilancio e il rendiconto consultivo dello Stato (articolo 81, comma 4).

L'esame del Senato sarà automatico e le sue proposte di modifica dovranno arrivare alla Camera entro 15 giorni e non più 30, come previsto, invece, nel procedimento monocamerale partecipato.

Come funzionerà il Senato nel procedimento legislativo?

In questo nuovo procedimento legislativo ancora non è stato definito come il Senato esaminerà i disegni di legge trasmessi dalla Camera. Aspetto che sarà affrontato dal regolamento del Senato (articolo 72, comma 6): "ad esempio, se andrà previsto il

necessario esame da parte delle Commissioni parlamentari; se l'intervento del Senato nel procedimento si esplicherà nella forma di un parere o di un nuovo testo; quali saranno i termini, i modi ed eventuali limiti alla presentazione di proposte di modifica o di emendamenti”, spiega il documento del Servizio studi.

Le questioni di competenza tra Camera e Senato

La riforma prevede che eventuali conflitti di competenza che possono sorgere nei diversi procedimenti legislativi tra Camere e Senato siano affrontati dai presidenti delle due Camere. I due, in base a quanto stabilito dai regolamenti parlamentari, dovranno raggiungere un'intesa (articolo 70, comma 6). Ma, nel caso in cui ciò non avvenisse o non fossero rispettate le norme costituzionali, potrà intervenire la Corte Costituzionale per stabilire l'effettiva competenza.

Chi può proporre le leggi e in quali Camere

L'iniziativa legislativa spetterà al governo, a ciascun membro delle Camere, ai Consigli regionali (articoli 71 e 121) e ai cittadini, tramite le proposte di iniziative popolare (articolo 71, comma 3).

I senatori, quindi, potranno proporre leggi, a patto, però, che siano presentate alla Camera e non riguardino gli argomenti di legge compresi nel procedimento bicamerale.

Infine, la riforma stabilisce in quali Camere dovranno essere presentati i diversi disegni di legge: quelli ad approvazione bicamerale possono essere presentati sia al Senato che alla Camera, mentre tutti gli altri (compresi quelli di conversione dei decreti legge e di iniziativa dei Consigli regionali) alla sola Camera dei deputati.

Cosa può richiedere il Senato alla Camera

Nella nuova Costituzione è stata introdotta una novità (articolo 71, comma 2): il Senato può, a maggioranza assoluta, richiedere alla Camera di esaminare un disegno di legge. I deputati avranno poi sei mesi di tempo per pronunciarsi. Ma l'interpretazione di questo comma non è ancora chiara: andrà infatti definito come verrà attuato. Ad esempio, nel caso in cui la Camera non rispetti la scadenza dei 6 mesi.

Decreto legge e “voto a data certa”, cosa cambia per il governo

Nel procedimento legislativo, il governo, in base alla costituzione vigente, ha due strade: emana, su delegazioni delle Camere, decreti con valore di legge ordinaria o adotta decreti-legge per fronteggiare situazioni impreviste che richiedono un intervento legislativo immediato.

Ma la riforma cambia questa situazione (articoli 72 e 77).

Viene modificata innanzitutto la decretazione d'urgenza. Per essere convertiti in legge, i decreti dovranno essere presentati sempre prima alla Camera, “anche quando la funzione legislativa è esercitata dalle due Camere”.

L'utilizzo di questa procedura sarà poi limitato:

- Non potranno più essere disciplinate certe materie: costituzionale ed elettorale, delegazione legislativa, conversione in legge di decreti, autorizzazione a ratificare trattati internazionali, approvazione di bilanci e consuntivi.
- Norme di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime non potranno essere ripristinate.

Inoltre, nel corso dell'esame dei decreti legge (che dovranno avere un contenuto "omogeneo e corrispondente" al titolo) per la loro conversione, non potranno essere approvate disposizioni che non c'entrano con "l'oggetto e le finalità" del decreto.

Viene poi introdotta una novità, il "*voto a data certa*" (articolo 72, comma 7): il governo può chiedere alla Camera di deliberare, entro 5 giorni, che un disegno di legge (indicato come essenziale per attuare il programma di governo) sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, per essere poi sottoposto alla votazione finale entro un termine certo di 70 giorni (che può essere prorogato al massimo di 15).

Con questa procedura, inoltre, i tempi di lavoro del Senato verranno dimezzati (i senatori avranno 5 giorni per esaminare il disegno di legge e 15 per la deliberazione delle proposte di modifica). Alcune materie resteranno escluse da questa procedura: le leggi ad approvazione bicamerale della Camera e del Senato, quelle in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di concessione dell'amnistia e dell'indulto, la legge sul contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri per l'equilibrio di bilancio.

Uno strumento, specifica il Centro Studi della Camera, attraverso il quale verranno rafforzate, per alcuni aspetti, le prerogative del governo nell'ambito del procedimento legislativo.

Le modalità e i limiti (per evitare un abuso) del "*voto a data certa*" dovranno comunque essere definiti tramite il regolamento della Camera.

La promulgazione delle leggi e il controllo preventivo di quelle elettorali da parte della Corte Costituzionale

Una volta approvate, le leggi verranno promulgate entro un mese dal Presidente della Repubblica (articolo 73), come accade oggi.

Il testo delle riforme introduce però una possibilità per le differenti leggi elettorali di Camera e Senato. Queste infatti potranno essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità della Corte costituzionale (articolo 73, comma 2).

Per attivare questa procedura, un terzo del Senato (più o meno 34 senatori) e/o un quarto dei componenti della Camera (158 deputati) possono fare richiesta entro dieci giorni dall'approvazione della legge. Dalla data del ricorso, i giudici hanno al massimo 30 giorni per pronunciarsi. Se la Corte decide per l'incostituzionalità, la legge non può essere promulgata.

Questa procedura non potrà applicarsi alla legislatura attuale, perché la riforma costituzionale, nel caso in cui passasse il referendum, si applicherà “*a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere*” (articolo 41).

5. Titolo V: le competenze Stato-Regioni

Il nuovo testo costituzionale riscrive gran parte dell'articolo 117 della Costituzione, che regola le competenze legislative tra Stato e Regioni. Una questione mai completamente definita sin dall'approvazione della riforma del Titolo V del 2001, da parte del governo Amato. La ripartizione delle competenze, scrive il Servizio Studi della Camera, pur delineata in modo piuttosto rigido dalla Costituzione attuale, ha dato luogo a sovrapposizioni, che spesso hanno richiesto l'intervento della Corte Costituzionale.

Nel complesso, le modifiche introdotte nella nuova Costituzione determinano un ampliamento delle materie di competenza esclusiva dello Stato, puntano a eliminare la concorrenza tra Stato e Regioni e individuano in modo esplicito le materie di competenza legislativa regionale.

La nuova suddivisione sarà applicata solo quando entrerà in vigore la nuova legge costituzionale. Fino ad allora, continueranno a essere valide le leggi regionali previste dalla Costituzione attuale (articolo 39, comma 12).

Le principali novità sono due: la soppressione della competenza concorrente e l'introduzione della clausola di supremazia.

La soppressione della competenza concorrente

In base alla Costituzione attualmente vigente, nelle materie di competenza concorrente, lo Stato definisce i principi fondamentali e prescrive criteri e obiettivi, mentre la Regione si occupa delle norme di dettaglio per individuare “gli strumenti concreti per raggiungere gli obiettivi” fissati dallo Stato.

Con la riforma, le materie attualmente di competenza concorrente verranno redistribuite tra Stato e Regioni, con una preponderanza in gran parte statale (articolo 117, comma 2).

Nel dettaglio saranno così suddivise:

1) Competenze esclusive statali “piene”: rientrano materie come l'energia, la previdenza, la tutela e la sicurezza sul lavoro, il commercio con l'estero, il coordinamento della finanza pubblica e il sistema tributario.

A queste si aggiungono la protezione civile, la programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica e le disposizioni generali e comuni per la sicurezza alimentare.

Vengono anche inserite materie che attualmente sono di competenza residuale regionale (cioè né di competenza esclusiva dello Stato né concorrente tra Stato e Regioni, e che per tanto vengono attribuite alle Regioni), come le politiche sociali e il turismo.

2) Competenze regionali: la promozione dello sviluppo economico locale e l'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese. È stata, inoltre, attribuita alle Regioni la nuova materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche.

3) Competenze suddivise tra Stato e Regione: in questi casi lo Stato ha una competenza legislativa “attenuata”, in quanto il suo intervento è circoscritto a

“disposizioni generali e comuni” o “disposizioni di principio”, mentre alle Regioni spetta il compito di legiferare su aspetti specifici.

Rientrano in questo ambito:

- *Tutela della salute*: le disposizioni generali e comuni per la tutela della salute spetterà allo Stato, mentre le Regioni si occuperanno della programmazione e l’organizzazione dei servizi sanitari.
- *Promozione e organizzazione di attività culturali*: definizione delle disposizioni generali e comuni sulle attività culturali (Stato), disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali (Regioni).
- *Governo del territorio, porti e aeroporti civili e grandi reti di trasporto e di navigazione*: disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, infrastrutture strategiche, grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza, porti e aeroporti civili, di interesse nazionale ed internazionale (Stato), pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale (Regione).
- *Istruzione*: Disposizioni generali e comuni sull’istruzione, ordinamento scolastico e istruzione universitaria, disposizione generali e comuni sull’istruzione e formazione universitaria (Stato), salvo l’autonomia delle istituzioni scolastiche, servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario, organizzazione in ambito regionale dei servizi della formazione professionale (Regione).
- *Beni culturali*: Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici (Stato), disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici (Regione). Anche se le competenze sono state suddivise tra Stato e Regioni, secondo il Servizio Studi della Camera, il potere statale ne uscirebbe comunque rafforzato rispetto alla situazione attuale.

Anche se le competenze sono state suddivise tra Stato e Regioni, secondo il Servizio Studi della Camera, il potere statale ne uscirebbe comunque rafforzato rispetto alla situazione attuale.

L’introduzione della “clausola di supremazia”

La clausola di supremazia consentirà allo Stato, su proposta del governo, di intervenire su quelle materie non di sua esclusiva competenza (e quindi in ambiti di legislazione regionale). Questa procedura potrà essere utilizzata dallo Stato per garantire *“la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica”*, oppure *“la tutela dell’interesse nazionale”* (articolo 117, comma 4).

Per attuare questa clausola dovranno essere presentati dei disegni di leggi, esaminati con procedimento legislativo monocamerale con ruolo rinforzato del Senato. Il ricorso a questo procedimento, scrive il Servizio Studi della Camera, sembrerebbe essere stato pensato per evitare un uso ingiustificato della clausola di supremazia da parte del governo.

Il governo potrà, inoltre, ricorrere a questa clausola anche attraverso la decretazione di urgenza e il “voto a data certa”.

Il potere sostitutivo del governo

La Costituzione attuale prevede già che il governo possa sostituirsi agli organi delle Regioni, delle Città Metropolitane, delle Province e dei Comuni in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali, di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, di tutela dell'unità giuridica o economica e dei livelli essenziali di erogazione di prestazioni che garantiscano i diritti civili e sociali.

La riforma elimina il riferimento alle province e introduce alcune novità. Il governo prima di intervenire dovrà recepire il parere del Senato, che avrà 15 giorni di tempo per esprimersi. Il parere dei senatori sarà obbligatorio ma non vincolante. In altre parole, il governo sarà tenuto ad acquisirlo ma non a seguirne necessariamente il contenuto.

Non è specificato cosa accadrà se il Senato non dovesse trasmettere al governo il proprio parere entro il termine stabilito. Inoltre, in casi di motivata urgenza, l'esecutivo potrà intervenire senza “ascoltare” il Senato (articolo 120, comma 2).

Le procedure (che dovranno rispettare le autonomie degli enti territoriali) saranno stabilite con una legge bicamerale. In sede attuativa, andrà definito in quale momento della procedura il Senato potrà comunicare il proprio parere al governo.

Un'altra novità riguarda la possibilità di poter rimuovere amministratori di istituzioni regionali o comunali in caso di grave dissesto finanziario dell'ente. I casi in cui scatterà l'esclusione saranno stabiliti con legge bicamerale. Viene, dunque, introdotta nella Carta costituzionale una previsione di responsabilità per grave dissesto finanziario dell'ente regionale e locale.

Le modifiche all'articolo 120 non si applicheranno alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano fino alla revisione dei loro statuti sulla base di intese tra lo Stato e ciascuna di esse.

Il “Regionalismo differenziato”

Verrà anche modificato il “regionalismo differenziato” o “asimmetrico”, chiamato così perché consente alle Regioni a statuto ordinario di ottenere autonomia legislativa su alcune materie (come l'organizzazione della giustizia di pace, l'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) di competenza statale o che attualmente sono in concorrenza tra Stato e Regioni.

La Costituzione attuale prevede che l'attribuzione di queste forme particolari di autonomia venga stabilita con una legge dello Stato, su iniziativa della singola Regione, sentiti gli enti locali. Norma che deve essere approvata dalle Camere con la maggioranza assoluta dei componenti e il suo contenuto stabilito d'intesa con la Regione interessata.

Con la riforma, queste autonomie verranno stabilite con legge bicamerale senza però che sia necessario il voto della maggioranza assoluta dei componenti. Non è più condizione obbligatoria la richiesta delle Regioni interessate per l'avvio del procedimento legislativo, mentre rimane necessaria l'intesa tra lo Stato e la Regione (articolo 116, comma 4).

Cambiano, inoltre, le materie su cui si potrà ottenere l'autonomia. Saranno escluse, ad esempio, la protezione civile, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e navigazione, l'energia. Mentre, tra le nuove materie previste, ci saranno l'istruzione universitaria e la formazione professionale, le politiche attive del lavoro, quelle sociali e il turismo.

Condizione necessaria per il riconoscimento di queste autonomie è che la Regione abbia un equilibrio tra entrate e spese di bilancio. Questa novità, spiega il Servizio Studi della Camera, pone una questione interpretativa: nel testo della riforma non viene specificato se il pareggio di bilancio dovrà essere una condizione che sussista nel momento in cui l'attribuzione dell'autonomia viene approvata dalle Camere o che debba permanere anche successivamente, pena la perdita del riconoscimento.

Le Regioni ad autonomia speciale

Le modifiche al Titolo V non si applicheranno alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome fino a quando non ci sarà una revisione dei rispettivi statuti, fatta sulla base di intese che dovranno essere raggiunte con lo Stato (articolo 39, comma 13). Si tratta di una novità. Per la prima volta, in Costituzione viene introdotto un elemento di natura pattizia, cioè un'intesa tra Stato e Regioni, per modificare gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Una volta raggiunta l'intesa, i suoi contenuti saranno inseriti in Costituzione con una legge apposita. Attualmente, invece, per revisioni di questo tipo, i Consigli Regionali esprimono un parere sulle proposte presentate dal governo o dal Parlamento.

Finché non sarà raggiunta questa intesa, resteranno in vigore le condizioni previste dall'attuale Costituzione.

Inoltre, alle Regioni a statuto speciale si applicherà immediatamente il “regionalismo differenziato”, cioè il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (ancora da indicare) sulle politiche sociali, l'università, i beni paesaggistici, il turismo, a patto che ci sia un equilibrio tra entrate e spese del proprio bilancio. Infine, fino alla revisione dei rispettivi statuti, il governo non potrà applicare nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale la norma (articolo 120, comma 2) che prevede la rimozione dai propri incarichi degli amministratori regionali dichiarati responsabili di cattiva amministrazione in caso di grave dissesto finanziario dell'ente.

Quindi, da una parte, le Regioni a statuto ordinario perderanno alcune competenze, dall'altra, quelle a statuto speciale conserveranno le proprie (fino a nuove intese con lo Stato) e avranno la possibilità di ottenerne di nuove.

In questo modo, scrive il Servizio Studi della Camera, la riforma crea le condizioni per un ulteriore ampliamento delle competenze delle Regioni ad autonomia speciale rispetto a quelle a statuto ordinario.

I punti da chiarire sulle intese Stato-Regioni a statuto speciale

L'intero procedimento sul raggiungimento dell'intesa, spiega il Servizio Studi, lascia molti punti in sospeso.

Innanzitutto, andrà risolto in sede attuativa se il raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regioni sarà necessario solo per le riforme di carattere costituzionale (come in questo caso) o riguarderà tutte le modifiche degli statuti speciali.

Non è chiaro nemmeno quale sarà il rapporto tra il contenuto delle intese e la conseguente legge costituzionale: il patto sarà vincolante e determinerà il contenuto della futura legge o le Camere, entro limiti ancora da definire, potranno discostarsi dall'accordo raggiunto con le regioni ad autonomia speciale?

Resta anche da precisare entro quanto tempo dovranno essere raggiunte le intese.

Che succede alle Province

Due anni fa il governo ha approvato la legge Delrio che riformava le Province. La legge stabiliva che Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sarebbero diventate, da gennaio 2015, “Città metropolitane”.

Le Province restanti (passate così da 107 a 97) erano state invece trasformate in enti di secondo livello, diventando assemblee di sindaci, a cui però rimanevano alcune competenze.

Inoltre, la legge (articolo 1, commi 2 e 3) definiva sia le Città metropolitane che le Province “enti territoriali di area vasta”.

Una situazione che, si leggeva nella norma, sarebbe rimasta così disciplinata “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione” (articolo 1, comma 51).

Ora, la riforma costituzionale toglie ogni riferimento alle Province (ad eccezione delle Province di Trento e Bolzano). Il risultato è che questi enti non saranno più costituzionalmente necessari. Quindi se il legislatore lo vorrà, potranno essere successivamente soppressi con una legge ordinaria. Contemporaneamente viene introdotto un nuovo ente territoriale che avrà validità costituzionale: “l'ente di area vasta” (articolo 40, comma 4). Disposizione che sarà valida non appena la nuova legge costituzionale entrerà in vigore.

Restano però alcune questioni in sospeso. Innanzitutto, nel testo della nuova Costituzione non è espressamente prevista una disciplina attuativa che prefiguri a chi verranno attribuite le funzioni attualmente assegnate alle province. Inoltre, bisognerà capire come sarà sviluppato l'assetto dell’“ente di area vasta”. Probabilmente, spiega il Servizio Studi della Camera, la sua configurazione sarà rimandata a futuri sviluppi legislativi.

6. Garanzie e partecipazione popolare

Presidente della Repubblica, come cambia l'elezione

L'elezione del Capo dello Stato resterà a seduta comune delle due Camere, ma cambierà il quorum necessario (articolo 83, comma 3).

Nella Costituzione vigente è infatti indispensabile per i primi tre scrutini la maggioranza dei due terzi dei componenti, mentre dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta.

Con la nuova Costituzione, invece, per i primi tre scrutini sarà prevista la maggioranza dei due terzi dei componenti, dal quarto la maggioranza dei tre quinti dei componenti, mentre dal settimo scrutinio basterà la maggioranza dei tre quinti dei votanti.

L'elezione della Corte Costituzionale

Le due Camere non nomineranno più in seduta comune i giudici costituzionali di propria competenza. La Corte Costituzionale continuerà a essere composta da 15 giudici, un terzo nominati dal Presidente della Repubblica, un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa, tre dalla Camera e due dal Senato.

Questa decisione, scrive il Servizio Studi della Camera, è stata presa alla luce della nuova composizione del Senato: con la nuova conformazione del Parlamento in seduta comune (630 deputati, 100 senatori), sarebbe stata concreta la possibilità che i giudici della Consulta venissero eletti dalla sola Camera.

“L'abolizione” del CNEL

Attualmente, in base all'articolo 99 della Costituzione vigente, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) è un organo di rilevanza costituzionale con le funzioni di consulenza a Camera e Senato e di iniziativa legislativa.

Con l'abrogazione di questo articolo, la riforma punta alla soppressione del CNEL. Il motivo, come sostenuto nel progetto di riforma, sta nel fatto che la sua produzione negli anni è stata bassa, con un numero ridotto di iniziative parlamentari, e che non c'è più esigenza a livello istituzionale del suo operato.

Se passasse la riforma, la disposizione sarà immediatamente attiva (articolo 41). Entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale il presidente del Consiglio nominerà tramite decreto, un commissario straordinario a cui affidare la gestione provvisoria del CNEL. Una volta che questo organo sarà soppresso andrà comunque stabilito a chi saranno trasferite alcune delle sue funzioni attualmente attive. Al CNEL, ad esempio, le associazioni possono presentare domanda per le elargizioni alle vittime di estorsione o per i mutui per le vittime di usura, spiega il Centro Studi della Camera.

Leggi di iniziativa popolare

La riforma da una parte aumenterà le firme necessarie per la presentazione di leggi di iniziativa popolare, (passando dalle attuali 50 mila a 150 mila), dall'altra punta a garantire i tempi (che dovranno essere definiti tramite regolamento parlamentare) per l'esame e la deliberazione in Parlamento.

Referendum

Vengono introdotte nell'ordinamento costituzionale due nuove tipologie di referendum – propositivo e di indirizzo (articolo 71, comma 4) – e modificate le regole del referendum abrogativo (articolo 75).

Le due nuove tipologie referendarie, però, non potranno essere applicabili immediatamente perché la loro definizione viene rinviata a una successiva legge costituzionale, così come le modalità di attuazione che saranno stabilite in un secondo momento da una legge ordinaria (bicamerale).

Per quanto riguarda il referendum abrogativo, vengono introdotti due quorum distinti. Nel caso in cui la proposta referendaria abbia raccolto 500mila firme di elettori, il quorum di validità dei votanti resterà come quello attuale (cioè la maggioranza degli aventi diritto al voto). Se invece le firme raccolte sono 800mila, il quorum viene calcolato in relazione al numero “dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati”. In sostanza, spiega Emanuele Rossi, professore di diritto costituzionale, il quorum in questo secondo caso “si abbasserebbe di molto”. Considerando infatti che la percentuale dei votanti alle elezioni politiche del 2013 è stata circa il 75%, la soglia per rendere valido il quesito abrogativo scenderebbe dal 50% dell'elettorato a meno del 38%.

Le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, continueranno, invece, a non essere materie di referendum.

7. Le ragioni del Sì

“Dopo anni e anni di sforzi vani, il Parlamento della XVII legislatura è riuscito a varare con una larga maggioranza (...) una riforma costituzionale che affronta efficacemente alcune fra le maggiori emergenze istituzionali del nostro Paese”, si legge sul manifesto redatto dal Comitato nazionale per l’approvazione della riforma, “Basta un sì” (qui gli altri comitati e soggetti a favore della riforma).

Le ragioni alla base della nuova Costituzione sono così elencate: intervenire sul bicameralismo paritario, per superarlo, sul procedimento legislativo, per avere approvazioni più brevi delle leggi, sui costi della politica, per ridurli, su referendum e iniziativa legislativa popolare, per aumentare la partecipazione dei cittadini e sul Titolo V, per chiarire le competenze tra Stato e Regioni.

Per questo motivo, afferma il costituzionalista Roberto Bin “se passa la riforma si apre la porta al futuro, altrimenti quella porta resta chiusa”.

Per sintetizzare e argomentare i vari argomenti portati a favore del “Sì”, abbiamo fatto riferimento ai libri *Perché sì. Le ragioni della riforma costituzionale*, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma* di Guido Crainz e Carlo Fusaro e agli articoli raccolti sulla nostra piattaforma [Referendum Costituzione > Votare informati](#).

Il superamento del bicameralismo perfetto, il nuovo Senato

Sono 70 anni che l’Italia ha due Camere elette allo stesso modo che fanno le stesse cose. E sono anni che si parla del superamento di questo sistema di bicameralismo perfetto.

Con questa riforma, il Senato diventerà un organo snello, composto da senatori che manterranno anche gli incarichi ai quali sono stati eletti (consiglieri regionali e sindaci). L’idea è quella di rendere possibile un’efficace trasmissione delle istanze e degli interessi territoriali verso il centro e di quelli nazionali verso le istituzioni locali e regionali.

Questo “doppio lavoro” non creerà però problemi ai senatori nello svolgere i propri compiti. Anche negli ordinamenti di altri paesi, come Francia e Germania, la seconda Camera è composta integralmente da persone che hanno altri importanti incarichi istituzionali, non bloccandone il funzionamento.

È necessario capire, poi, che il nuovo Senato non dovrà più essere concepito al lavoro in maniera permanente, ma come un organo che si riunisce ogni mese per una settimana o dieci giorni nei quali concentrare le proprie attività.

La nuova legge elettorale di questa seconda Camera, che deve essere approvata, costituirà la base per il suo giusto funzionamento. Anche se ci sono ancora aspetti da chiarire e questioni da districare, esiste lo spazio giuridico per fare una legge adeguata.

Sul procedimento legislativo

Nella stragrande maggioranza dei casi, fare e approvare le leggi sarà potenzialmente più breve. Certo, passare da un sistema in cui il procedimento legislativo è uno solo e identico

alla Camera e al Senato, a un sistema in cui la competenza legislativa si distingue in varie differenziate tipologie può creare una relativa complicazione in una prima fase.

Ma con un buon apprendimento e grazie al buon senso non ci saranno problemi dopo un po' di rodaggio. Anzi, si aprirà una strada che consentirà di lasciarsi alle spalle i problemi del “vecchio” ordinamento. Ad esempio, nei vari passaggi tra un ramo e l’altro del Parlamento, ogni interesse corporativo può infiltrarsi. Spesso il governo, così, deve cedere ai ricatti di minoranze che vogliono portare a casa qualche risultato.

Con la riforma invece non ci sarà alcuna confusione, nessuna moltiplicazione caotica dei procedimenti, nessun rischio di conflitto tra Camera e Senato: ci saranno specifiche leggi che devono essere approvate da entrambe le Camere, tutte le altre saranno approvate solo dalla Camera, ma trasmesse al Senato, che può scegliere quelle su cui intende approfondire l’esame, con trenta giorni di tempo per svolgere le sue valutazioni. Se ci saranno proposte di modifica, la Camera può anche riapprovare il testo della legge senza accoglierle. In questo iter, gli enti territoriali rappresentati dal Senato potranno esprimere al Governo e alla Camera le loro perplessità prima che la legge completi il suo percorso, senza ricorrere invece, dopo che la norma è già in vigore, alla Corte Costituzionale.

Riguardo poi la lunghezza del nuovo articolo 70, comparata con la brevità di quello riformato, bisogna sapere che si tratta un fatto inevitabile perché vengono individuate le varie competenze tra una Camera e l’altra, tra Stato ed enti sub-nazionali.

Titolo V, le competenze tra Stato e Regioni

Le modifiche al Titolo V con la riforma del 2001 hanno dato vita a un risultato inefficiente, rendendo farraginoso e intricato il meccanismo di produzione delle leggi statali e regionali. Proprio per questo motivo, la riforma punta a correggere queste problematiche e soprattutto ad assicurare una distinzione migliore e più equilibrata tra le “materie” (cioè, gli ambiti di intervento) attribuite allo Stato e quelle delle Regioni.

Da una parte, ad esempio, le materie di competenza statale vengono integrate e ampliate e dall’altra, l’attuale suddivisione delle competenze viene corretta per evitare sovrapposizioni. Allo Stato verranno così restituite integralmente le materie di carattere nazionale sull’energia. Per quanto riguarda invece le Regioni, la riforma abolisce le competenze “concorrenti”, introducendo una nuova categoria affidata al solo ambito regionale. Le materie coinvolte riguarderanno una pluralità di tematiche: sociali, ambientali, economiche e politiche.

Infine, in particolari situazioni che possano mettere in pericolo l’unità del Paese, lo Stato, tramite la clausola di “salvaguardia”, introdotta dalla riforma costituzionale, potrà intervenire nelle materie a lui non riservate. Questa procedura, però, non ridurrà l’autonomia regionale, perché innanzitutto questo intervento statale potrà avvenire solo su proposta del governo, inoltre se le Regioni non saranno d’accordo potranno ricorrere a un organo di terzietà come la Corte Costituzionale che giudicherà sul rispetto da parte dello Stato delle condizioni previste per applicare tale clausola.

Garanzie e contrappesi

La nuova Costituzione potenzierà gli strumenti di partecipazione dei cittadini alla vita politica del paese, come l'iniziativa legislativa popolare e il referendum. L'aumento delle firme per supportare l'iniziativa legislativa popolare valorizzerà il quorum di rappresentatività, fornendo una maggiore forza alla richiesta legislativa. Inoltre, la riforma prevede in Parlamento una discussione e deliberazione di queste proposte in tempi certi.

Riguardo il referendum, quello abrogativo viene modificato nel numero delle firme: se saranno 500mila, il quorum resta invariato com'è attualmente, mentre nel caso in cui vengano raccolte 800mila firme, il quorum si abbassa. Così a nessuno converrà più esortare gli elettori ad andare al mare, sperando in questo modo di sommare l'astensionismo ai voti contrari al quesito referendario. Sono previste anche due nuove tipologie di referendum, quello "propositivo" e "di indirizzo", le cui condizioni ed effetti saranno regolati con successive leggi.

La riforma, poi, non tocca le garanzie democratiche presenti nel nostro ordinamento, anzi le rafforza. Con la partecipazione del Senato, rappresentante delle istanze territoriali, alla nuova elezioni della Corte Costituzionale, verranno rafforzati il ruolo e la garanzia di equilibrio della Consulta come arbitro del rapporto tra Stato e Regioni. Inoltre, verrà formalizzato in Costituzione lo "statuto dell'opposizioni" alla Camera dei Deputati, alla base il principio che le opposizioni dovranno vedersi riconosciuti dei diritti proprio perché "non maggioranza".

Semplificazione e risparmi

La riforma rende le istituzioni democratiche più forti, tagliando costi e rami secchi: abbrevia il processo legislativo, riduce il numero dei parlamentari, abolisce il Cnel, le Province non saranno più obbligatorie, stabilisce un limite per l'indennità dei consiglieri regionali e cancella i finanziamenti ai gruppi consiliari regionali. La nuova Costituzione riducendo il numero dei senatori, limita anche il numero dei beneficiari dell'immunità parlamentare.

Dal punto di vista strettamente monetario è probabile che a regime i costi minori saranno di qualche centinaio di milioni di euro, ma risulta chiaro che i maggiori vantaggi arriverebbero da istituzioni più snelle che riescono a perseguire politiche più efficaci.

8. Le ragioni del No

“Le revisioni costituzionali possono essere opportune se migliorano parti invecchiate o inadeguate della Costituzione, rispettando però l’organicità e le linee di fondo. Ma non è accettabile se le innovazioni sono inadeguate, errate o addirittura contraddittorie del patto costituzionale”. Il pensiero di Ugo De Siervo, ex presidente della Corte Costituzionale, riassume in maniera efficace le posizioni di chi si è schierato contro la riforma costituzionale. Si tratta di un gruppo piuttosto eterogeneo, che vede al suo interno partiti di diverso schieramento politico, associazioni (come l’Anpi e Libertà e Giustizia) e almeno quattro comitati.

Per i sostenitori del “No”, il testo di revisione della Costituzione contiene poche innovazioni condivisibili e alcune scelte inaccettabili: la composizione del nuovo Senato e le sue funzioni, la drastica riduzione dei poteri legislativi delle Regioni ad autonomia ordinaria e la ricostruzione di uno Stato fondamentalmente accentratore, mentre le Regioni a statuto speciale escono rafforzate dalla riforma. Il costituzionalista Andrea Pertici, scrive che si tratta di una riforma che complica tutto, “inidonea a perseguire proprio quegli intenti di semplificazione e valorizzazione delle autonomie, dichiarati dal governo”.

Per sintetizzare le ragioni del No alla riforma abbiamo fatto riferimento ai libri *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali*, a cura di Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *La costituzione spezzata* di Andrea Pertici e agli articoli raccolti sulla nostra piattaforma [Referendum Costituzionale > Votare Informati](#).

Il superamento del bicameralismo perfetto, il nuovo Senato

Secondo i sostenitori del “Sì”, la presenza di due Camere che svolgono le stesse funzioni e che danno la fiducia al governo è stata una delle cause dell’instabilità politica dei governi che si sono succeduti. La doppia fiducia, in realtà, non ha quasi mai costituito un problema, almeno fino all’introduzione nel 2005 del cosiddetto Porcellum, che prevedendo modalità diverse di attribuzione dei premi di maggioranza alla Camera e al Senato, ha reso difficile avere maggioranze omogenee in tutti e due i rami del Parlamento.

L’instabilità, dunque, non è da imputare alla presenza di un Senato che dà (e toglie) la fiducia, quanto alle leggi elettorale. È vero che in Europa la fiducia ai governi è concessa da entrambe le Camere solo in pochissimi paesi, ma rivedere questo aspetto non implica l’eliminazione del suffragio universale diretto come stabilito dalla riforma. Ci sono altri ordinamenti (come la Spagna o la Polonia), eletti a suffragio universale, che non votano la fiducia al governo.

Le funzioni del Senato saranno tante, generiche ed eterogenee e solo parzialmente coerenti con il suo nuovo compito di rappresentante delle istituzioni territoriali. I senatori saranno chiamati a occuparsi di politica estera e comunitaria, di assetto dell’amministrazione locale, di istituti di democrazia diretta, di ordinamento elettorale delle Regioni, ma non di ciò che le Regioni devono fare.

Infine, appare difficile che persone con un doppio (o anche triplo) incarico saranno in grado di svolgere tutte queste funzioni così ampie. È concreta la possibilità che le competenze del Senato restino solo sulla carta.

Sul procedimento legislativo

Il bicameralismo perfetto è accusato di rallentare i tempi dei procedimenti legislativi, impedendo all'Italia di stare al passo con gli altri paesi europei. È vero che se una legge deve essere approvata da due Camere può determinare un allungamento dei tempi. Tuttavia, la democrazia richiede che le decisioni siano assunte in tempi adeguati e che, soprattutto, siano evitati errori. L'approvazione da parte di due Camere può contribuire a evitarli. Nel nostro paese, più che un problema di velocità della legislazione, ce n'è uno di certezza del diritto, che incide negativamente anche sull'affidabilità del paese rispetto a investitori stranieri.

Non è detto, poi, che il nuovo sistema sarà efficace. La riforma porta a una proliferazione dei procedimenti legislativi, molto articolati, complessi e spesso incerti. Nel caso delle leggi bicamerali, resta la possibilità di eterni ping pong tra i due rami del Parlamento. Nei procedimenti monocamerali alla Camera viene data sì l'ultima parola, ma resta sempre possibile un intervento del Senato, che obbliga i deputati a pronunciarsi di nuovo.

Il cosiddetto "voto a data certa" potenzia eccessivamente il governo in Parlamento, considerato il fatto che non è stato definito il limite del numero massimo di proposte da far passare attraverso questo canale privilegiato. E per quanto ne sia stato limitato l'utilizzo, non è stata colta l'occasione per eliminare lo strumento (usato e abusato) dei decreti legge, un'assoluta anomalia nel panorama internazionale, soprattutto alla luce della previsione del "voto a data certa".

Titolo V, le competenze tra Stato e Regioni

Ci sono tre punti che non convincono: l'ambigua eliminazione della competenza concorrente tra Stato e Regioni, l'introduzione della clausola di supremazia e il rafforzamento delle Regioni a statuto speciale.

L'eliminazione delle competenze legislative concorrenti serve ben poco a risolvere i contenziosi tra Stato e Regioni. I conflitti tra i due livelli istituzionali si sono verificati, infatti, non solo per la concorrenza ma soprattutto per questioni di competenza esclusiva statale o regionale.

La riforma non delinea in modo netto il confine tra l'ambito di competenza dello Stato e quello delle Regioni. La tutela della salute, ad esempio, oggi è attribuita alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Domani, se entrerà in vigore la riforma, sarà affidata alla competenza esclusiva dello Stato. Ma, se si va a leggere il nuovo testo costituzionale, si scopre che lo Stato è competente a legiferare solo per le "disposizioni generali e comuni", mentre la "programmazione e organizzazione dei servizi sanitari"

spetterà alle Regioni. In altre parole, la competenza concorrente esce dal portone e rientra dalla finestra.

La “clausola di supremazia” sembra dare poteri sproporzionati al governo, consentendogli di azionare una gru capace di spostare in Parlamento ciò che dovrebbe essere di competenza regionale. Al tempo stesso, la riforma determina un rafforzamento sostanziale delle Regioni a statuto speciale a fronte dell’innegabile riduzione del livello di autonomia di quelle a statuto ordinario.

Risulta ancora più evidente, infine, l’inutilità del nuovo Senato: viene creata una Camera che dovrebbe essere rappresentativa delle istituzioni territoriali, però si riduce il ruolo delle Regioni e non vengono affidati al Senato stesso importanti funzioni di interesse regionale. Non è vero dunque che l’incontestabile diminuzione dei poteri delle Regioni viene compensata dal ruolo del nuovo Senato.

Garanzie e contrappesi

È stata persa un’occasione per rafforzare le iniziative legislative popolari. Oggi, la Costituzione prevede che i cittadini possano presentare leggi di iniziativa popolare sottoscritte da almeno 50mila elettori. Si tratta di un numero elevato, ma non troppo difficilmente raggiungibile. Di solito, queste proposte non hanno seguito in Parlamento oppure sono assorbite in testi di legge che poco o nulla hanno a che fare con loro. La riforma aumenta il numero delle firme necessarie a 150mila e si limita a rinviare ai regolamenti parlamentari il compito di garantire tempi, forme e limiti della discussione e deliberazione.

Per quanto riguarda il referendum abrogativo, continuerà a essere richiesto il raggiungimento del quorum affinché il voto sia valido. Se, però, l’iniziativa è popolare (e non dei Consigli regionali) e le firme raccolte per chiedere il referendum sono 800mila (e non 500mila), il quorum scende e si deve raggiungere la maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni. Per come è formulata la legge, il numero delle firme diventa un requisito per ottenere un “premio”, cioè lo sconto sul quorum. Una scelta che appare una violazione del significato dell’istituto referendario (vale a dire uno strumento a uso della minoranza) perché il raggiungimento più elevato di firme favorisce più una minoranza organizzata che un gruppo di persone non collegate a partiti o sindacati. Anche per i referendum propositivi, si tratta niente più che una promessa, se non un auspicio. Non vi è traccia neppure delle caratteristiche fondamentali.

Riguardo alla Corte Costituzione, dire che il Senato elegge due giudici della Corte in quanto rappresentanti delle istituzioni territoriali e, quindi, quasi come se fossero degli “avvocati generali delle Regioni”, è del tutto da respingere perché introduce un elemento di divisione in un organo che ha fatto della propria unità un elemento di forza.

Semplificazione e risparmi

Il taglio dei costi e la semplificazione sono minori di quanto si voglia far credere. L’eliminazione dell’indennità per i senatori non implica il taglio di qualsiasi erogazione di

fondi. Essi continueranno a percepire la diaria (a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma), rimborsi delle spese per l'esercizio del mandato e per le spese generali, un'ulteriore quota di 2090 euro al mese erogata forfetariamente, più altre facilitazioni. Sarebbe bastato ridurre a metà il numero di membri della Camera e del Senato, aggiungendo un dimezzamento anche delle indennità, per ottenere risultati più rilevanti.

Anche l'abolizione delle province è ambigua. La riforma elimina la parola "provincia" dalla Costituzione, ne consente l'abolizione, ma non la impone. Infatti, le province potrebbero continuare tranquillamente a sopravvivere senza essere enti costituzionalmente previsti. Tanto è vero che viene riconosciuta l'esistenza di "enti di area vasta", che coordinano le funzioni che i Comuni (di piccole dimensioni) non riescono a gestire. C'è il rischio di trovarsi di fronte a una miriade di questi enti, ognuno dotato dei propri vertici decisionali e di una propria struttura amministrativa.

9. Temi di dibattito

La questione del “combinato disposto”

Uno dei temi più discussi riguarda quello che, con un'espressione giuridica, viene definito il “combinato disposto” tra la riforma della costituzione e l'Italicum, la nuova legge elettorale, approvata in via definitiva il 4 maggio 2015. Ovvero, quali potrebbero essere gli effetti politici e istituzionali dell'applicazione della nuova legge elettorale insieme alla nuova costituzione.

L'Italicum è un sistema elettorale proporzionale con un premio di maggioranza. Alla lista che ottiene almeno il 40% dei voti vengono assegnati 340 seggi alla Camera dei deputati (con la nuova Costituzione, il Senato non sarebbe più eletto direttamente). Se nessuna lista ottiene il 40%, è previsto il ballottaggio tra le prime due. Il premio di maggioranza viene dato a quella che ottiene più voti.

Il territorio nazionale (escluse le province di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta) viene diviso in 100 collegi che eleggono ognuno da tre a sei deputati. In ogni collegio i partiti presentano una lista di candidati con capilista “bloccati”, cioè scelti dai partiti, e che saranno eletti senza preferenze se alle loro liste spettano uno o più seggi per quel collegio. Gli elettori possono esprimere al massimo due preferenze tra il resto dei candidati di quella lista.

Chi si oppone alla riforma costituzionale afferma che il “combinato disposto” tra questa legge elettorale e la nuova costituzione rischierebbe di creare un Parlamento non più rappresentativo della volontà popolare: da una parte un Senato non più eletto direttamente, dall'altra una Camera composta da diversi deputati nominati dai partiti e dove il partito di maggioranza avrebbe un numero di seggi sproporzionato rispetto ai voti ottenuti. Questo inoltre, sempre secondo i critici della riforma, provocherebbe uno spostamento dell'equilibrio istituzionale a favore del governo.

Stefano Ceccanti, costituzionalista ed ex senatore del Partito Democratico, ha risposto a quest'ultima osservazione affermando che i 340 voti di cui disporrebbe la maggioranza alla Camera (più, eventualmente, altri 50 al Senato) sono comunque lontani dal numero di voti necessari per eleggere membri di organi di garanzia, come la Corte costituzionale o lo stesso Presidente della Repubblica.

Il presidente del Consiglio, Matteo Renzi, durante la direzione nazionale del Partito Democratico del 10 ottobre scorso, ha aperto a modifiche all'Italicum da fare dopo il referendum. I punti più controversi rimangono la presenza dei capilista bloccati e il premio di maggioranza.

Il Movimento 5 Stelle ha indicato un sistema, che prevede un unico turno proporzionale, la cancellazione del premio di maggioranza e l'introduzione di preferenze sia positive che negative. La minoranza del Pd propone un turno unico con sistema maggioritario e tre diversi premi, per le prime due liste e per quelle che superano il 2% dei voti. Ci sono poi ipotesi di modifica dell'Italicum, come quella del deputato del Partito Democratico, Giuseppe Lauricella, che elimina il ballottaggio.

Ma al momento all'interno della maggioranza non sembra esserci un accordo su quale proposta di modifica discutere.

Nel frattempo, la Corte costituzionale ha rinviato a dopo il referendum il giudizio sulla costituzionalità dell'Italicum.

Il nuovo Senato a confronto con altri modelli europei

I senati europei hanno alcune caratteristiche in comune, come spiegato in un dossier dei Servizi studi del Senato: non votano la fiducia al governo (che viene data solo dall'altra Camera), rappresentano le entità territoriali del paese ed esercitano una funzione di controllo e di equilibrio rispetto alla “camera bassa”, che esprime la maggioranza che sostiene il governo. Perciò la riforma costituzionale si ispira, in sostanza, al modello di Senato più diffuso in Europa.

Durante il dibattito in corso in vista del prossimo referendum, è stato sostenuto che il nuovo Senato sarà composto come quello di Germania e Francia. Ma questo non è del tutto corretto.

In **Germania**, uno Stato a ordinamento federale, il Senato (*Bundesrat*) è composto da 69 membri nominati dai governi dei *Länder*, cioè gli Stati della federazione. In base alla sua popolazione a ogni Stato viene attribuito un numero di senatori, da tre a sei. La durata del loro mandato coincide con quella del governo dei *Länder* che rappresentano. I senatori tedeschi, inoltre, esercitano le loro funzioni con un vincolo di mandato e le deliberazioni dell'assemblea avvengono “per delegazione”. Ovvero, i senatori di ogni *Länder* votano in modo uniforme. Il *Bundesrat* non dà la fiducia al governo e può inviare proposte di legge all'altra camera (il *Bundestag*) dopo essersi espresso, a maggioranza, sulle proposte avanzate da uno o più stati. L'iniziativa legislativa del *Bundesrat*, quindi, è attribuita al complesso dell'assemblea, non ai singoli senatori.

In **Francia**, uno Stato a ordinamento unitario, il Senato è composto da 348 membri, eletti a suffragio universale indiretto. Tutti i cittadini francesi che hanno compiuto 24 anni possono diventare senatori e vengono eletti da un collegio di 150mila grandi elettori. Il collegio è formato per circa il 95% da delegati dei consigli municipali e, per il resto, da rappresentanti di altre istituzioni, come deputati e consiglieri regionali. Il Senato rappresenta perciò gli enti territoriali della Repubblica. La sua composizione e il suo sistema di elezione fanno sì che ai comuni rurali venga assicurata una rappresentanza maggiore, in proporzione, di quella delle grandi città.

Dagli anni 2000 il Senato francese ha subito alcune riforme che hanno portato a un progressivo aumento del numero dei suoi membri (nel 2003 erano 321) e a una riduzione della durata del loro mandato (da nove anni a sei). L'aumento del numero dei senatori si è reso necessario per adeguare la rappresentanza dell'assemblea ai cambiamenti demografici del paese.

I senatori francesi esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato. La loro carica (come quelle dei deputati dell'Assemblea Nazionale) è stata finora compatibile con quella di consigliere o membro di amministrazioni locali e anche con quella di sindaco di grandi municipalità. Per molto tempo si è dibattuto sull'opportunità di limitare i doppi incarichi e

ridurre il numero di parlamentari che ricoprono altre cariche (come sindaci e consiglieri regionali) che in Francia è molto elevato. Nel 2014 è stata approvata una legge che a partire dal 2017 dovrebbe impedire ai parlamentari di ricoprire anche la carica di sindaco e presidente di consiglio regionale.

Il Senato previsto dalla riforma Renzi-Boschi si discosta così da quello tedesco e francese soprattutto per quanto riguarda la sua composizione e la modalità di elezione dei senatori. Se vincessero il “Sì”, infatti, il nuovo Senato italiano sarà composto dai consiglieri regionali e dai sindaci eletti dai Consigli regionali. Inoltre, a differenza dei membri Bundesrat tedesco, i senatori italiani non avranno vincolo di mandato. Per questo alcuni costituzionalisti hanno individuato maggiori somiglianze con il Bundesrat austriaco.

I tempi di approvazione delle leggi e la questione delle “navette”

Altro tema del dibattito in corso è quello sui tempi di approvazione delle leggi nell'attuale sistema previsto dalla Costituzione vigente, cioè il bicameralismo paritario. Ma quanto impiega oggi il Parlamento per discutere e approvare un disegno di legge?

Come rileva l'associazione indipendente openpolis, l'iniziativa legislativa è determinante nel fare la differenza tra una legge “lenta” e una “veloce”. Nella legislatura in corso sono state approvate finora 243 leggi. I disegni di legge di iniziativa parlamentare hanno richiesto un tempo medio di discussione di 504 giorni, mentre le leggi del governo sono state approvate in media in 172 giorni.

Le leggi proposte dal governo hanno goduto quindi di una via “preferenziale”, più rapida. Questo è accaduto durante tutte le legislature che si sono succedute dalla fine degli anni '90 a oggi. Solo durante la XV legislatura (2006-2008) il tempo di approvazione delle leggi di iniziativa parlamentare si è avvicinato a quello delle leggi governative.

Le iniziative legislative del governo non sono solo più veloci, ma hanno anche un tasso di successo maggiore. Il 32% delle proposte dell'esecutivo ottiene l'approvazione, mentre meno dell'1% di quelle del Parlamento riesce ad arrivare alla fine dell'iter. Secondo Openpolis, “i dati mostrano che in presenza di una chiara volontà politica, anche con il nostro attuale sistema bicamerale i tempi possono essere rapidi”.

Collegata alla questione dei tempi, c'è il fenomeno delle “navette”, cioè il rinvio ripetuto di una legge da un ramo del Parlamento all'altro, in seguito alle modifiche apportate dalla Camera o dal Senato. La riforma costituzionale, ponendo fine al bicameralismo paritario, dovrebbe quindi impedire anche il verificarsi del fenomeno di questa procedura.

Va però ricordato che nella legislatura precedente su 391 leggi approvate dal Parlamento, 301 sono state oggetto di due letture, quindi sono state discusse una volta da ogni Camera (visto che non ci sono state modifiche durante l'iter parlamentare), come previsto dalla Costituzione.

Di questi, mostra un documento del Senato, 88 sono disegni diventati legge, 131 autorizzazioni alla ratifica di trattati internazionali e 82 conversioni di decreti-legge del governo. Settantacinque leggi hanno richiesto tre letture, quindici provvedimenti hanno avuto bisogno di quattro o più letture per l'approvazione. Tra questi sono tuttavia

compresi quattro disegni di legge costituzionale, per i quali la Costituzione richiede almeno quattro passaggi in Parlamento.

La riforma del Titolo V e il conflitto Stato-Regioni

La ragione principale alla base della riforma del Titolo V è la necessità di risolvere il conflitto tra lo Stato e le Regioni che, secondo molti, è stato alimentato dalla riforma del 2001, approvata prima dall'allora maggioranza di centrosinistra che sosteneva il Governo Amato e, poi, dagli elettori nel successivo referendum confermativo. Questa riforma ha introdotto nella Costituzione un lungo elenco di materie su cui sia lo Stato che le Regioni possono legiferare, come la tutela della salute, il governo del territorio, le politiche energetiche.

Questa competenza legislativa concorrente ha provocato uno scontro che ha finito per coinvolgere la Corte Costituzionale, tanto da farla diventare, come ha affermato Valerio Onida, una “corte dei conflitti” invece che una “corte dei diritti”. Inoltre, secondo il costituzionalista Emanuele Rossi, le ragioni del contenzioso non sono da ricercare soltanto nella divisione delle competenze così come delineata dalla Costituzione, ma anche nelle leggi attuative “spesso assenti e inadeguate”.

Come mostra il Servizio Studi della Camera, il picco dei contenziosi tra Stato e Regioni si è registrato in due momenti: un primo, tra il 2003 e i 2006, causato dalla difficile interpretazione delle nuove norme costituzionali introdotte nel 2001, che hanno costretto più volte i giudici a chiamare in causa la Consulta per risolvere dubbi di legittimità costituzionale; un secondo, dal 2012 in poi, per conflitti di attribuzione sollevati direttamente da parte dello Stato (che impugnava le leggi regionali per vizi di legittimità) o delle Regioni (per leggi statali ritenute lesive della loro sfera di competenza).

Ad agosto di quest'anno i ricorsi delle Regioni nei confronti dello Stato erano 667, mentre quelli dello Stato, nei confronti delle Regioni, 930.

Quanto si risparmierà grazie alla riforma?

Lo scorso 8 giugno il ministro per le Riforme Costituzionali Maria Elena Boschi, rispondendo a un'interrogazione parlamentare, ha dichiarato che la riforma costituzionale porterà a un risparmio pari a 490 milioni di euro all'anno. Ad agosto Matteo Renzi aveva sostanzialmente ripreso questo dato a sostegno della riforma.

In risposta al ministro Boschi, l'attuale questore di Palazzo Madama e senatore di Forza Italia, Lucio Malan, il 27 giugno scorso ha presentato un documento secondo il quale i risparmi verificati previsti dalla riforma ammonterebbero a 50 milioni di euro.

La Ragioneria dello Stato in un documento pubblicato il 28 ottobre 2014, ha fornito stime differenti da quelle presentate dal governo. Il risparmio certo sarebbe di 57,7 milioni di euro. Nei 490 milioni di euro che secondo il ministro Boschi si risparmierebbero grazie alla riforma, sono compresi 320 milioni dovuti all'abolizione delle province. Ma secondo la Ragioneria queste cifre saranno quantificabili solo dopo la completa attuazione della legge di riordino delle città metropolitane, Province, unioni e fusioni di Comuni.

© 2016 Valigia Blu

Novembre 2016

Questo ebook è distribuito sotto licenza Creative Commons by-nc-nd

Il lavoro che facciamo è possibile grazie al sostegno dei lettori. Anche una piccola donazione fa la differenza: partecipa al nostro crowdfunding.

Indice

Introduzione

1. Il percorso della riforma
2. La Camera dei deputati
3. Il nuovo Senato
4. Il procedimento legislativo
5. Titolo V: le competenze Stato-Regioni
6. Garanzie e partecipazione popolare
7. Le ragioni del Sì
8. Le ragioni del No
9. Temi di dibattito