

Il referendum sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi: perché votare NO

Il prossimo autunno i cittadini italiani saranno chiamati a pronunciarsi su una legge di revisione costituzionale (cosiddetta riforma Renzi-Boschi) molto ampia, che tocca ben 48 dei 138 articoli della nostra Costituzione. La riforma, nelle intenzioni dei suoi promotori, vorrebbe dare al nostro ordinamento una struttura più semplice, snella e moderna, che consenta di adottare le decisioni in tempi rapidi mediante una maggiore stabilità e governabilità del paese. La stessa intitolazione della legge costituzionale (*“Superamento del bicameralismo paritario, riduzione del numero di parlamentari, contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, soppressione del CNEL e revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”*) pone l’accento sulla necessità di superare un sistema bollato come vecchio e inefficiente, per andare verso un (presunto) dimagrimento della macchina pubblica e dell’apparato politico. Questo documento, invece, entrando nel merito dei singoli punti della riforma, vuole denunciarne i **numerosi limiti** e le **intrinseche contraddizioni** (a partire dal linguaggio usato, spesso di difficile comprensione anche per gli addetti ai lavori), togliendo quel coperchio di ingannevole retorica che spesso ne ha caratterizzato il dibattito.

È necessario premettere che affinché il referendum in questione sia valido **non è necessario alcun quorum**, come invece richiesto nei referendum abrogativi delle leggi ordinarie. Il referendum sulle leggi costituzionali, infatti, anche detto **“referendum oppositivo”**, è stato pensato come strumento in mano ai cittadini (ne possono fare richiesta 500.000 elettori, un quinto dei membri di una Camera o cinque consigli regionali – art. 138 Cost.) per opporsi a modifiche della Costituzione che non abbiano raggiunto la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in sede di seconda votazione parlamentare¹. La volontà da parte della maggioranza di Governo di promuovere essa stessa il referendum, per suggellare l’approvazione della riforma con una sorta di plebiscito, rivela come essa sia il frutto di un preciso indirizzo politico piuttosto che di una riflessione condivisa tra tutte le forze politiche. Qualsiasi modifica alla Costituzione, però, dovrebbe collocarsi al di sopra dell’agone politico della vita di tutti i giorni.

1. Una riforma disomogenea

I punti salienti della riforma sono almeno quattro e riguardano:

1. modifica del Senato e dei procedimenti legislativi dello Stato;
2. riforma del riparto di competenze tra Stato e Regioni;
3. soppressione del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL);
4. modifiche ai cosiddetti strumenti di democrazia diretta (referendum abrogativi e iniziativa legislativa).

¹ Si veda, anche per più approfonditi riferimenti sulle ragioni del no, il volume “La Costituzione bene comune” (<https://coordinamentodemocraziacostituzionale.net/2016/03/31/la-costituzione-bene-comune-in-un-volume-di-novanta-pagine-tutte-le-ragioni-del-no-alla-deforma-costituzionale-renzi-boschi/>).

Il risultato è una legge di revisione costituzionale particolarmente disomogenea, che tocca aspetti interconnessi ma distinti. L'elettore, però, dovrà esprimersi con un semplice SI o NO all'**intero testo della riforma**, anche nel caso in cui abbia opinioni diverse sui singoli punti. Noi riteniamo, data la fondamentale importanza della Costituzione, che se anche uno solo degli aspetti più significativi della riforma non sia convicente, al quesito si debba rispondere NO. In ogni caso, gli aspetti negativi sono molteplici, e una vittoria del SI darebbe agli italiani un testo costituzionale senz'altro peggiore di quello attuale.

2. Riforma del Senato: riduzione degli spazi di democrazia e palesi contraddizioni

Punto centrale della riforma è la trasformazione del Senato, che verrebbe **escluso dal rapporto di fiducia con il Governo** (fiducia che rimarrebbe prerogativa della sola Camera dei deputati). I suoi membri passerebbero da 315 a circa 100 (compresi i senatori nominati dal Presidente della Repubblica) e dovrebbero essere rappresentativi delle istituzioni territoriali.

Le contraddizioni emergono innanzitutto con riferimento al metodo di elezione/nomina dei senatori. Il "nuovo" art. 57 Cost., infatti, al comma 1 stabilisce che "I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano *eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori*". Si dovrebbe quindi trattare di un'elezione di secondo grado. Tuttavia, il successivo comma 5 del medesimo articolo sembra stabilire una regola diversa: "la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". Da quest'ultima previsione sembrerebbe quindi più una ratifica che una un'elezione di secondo grado. A questo punto non sarebbe stato più semplice mantenere l'elezione diretta dei senatori? Inoltre, ciascuna Regione ha diritto ad almeno 2 senatori (ciascuna delle Province autonome di Trento e Bolzano ne ha due), mentre le modalità di attribuzione dei seggi restanti e di elezione dei senatori dovranno essere stabilite da una legge successiva secondo il metodo proporzionale. Si incrociano quindi logiche molto diverse: da un lato un minimo di senatori garantito a ciascuna Regione (tipico degli Stati federali), dall'altro però l'idea che ad essere rappresentate siano comunque le popolazioni.

Il mandato dei senatori, inoltre, è legato al mandato come consigliere regionale o sindaco, con il risultato che **la composizione dello stesso senato può variare anche significativamente nel corso di una legislatura della Camera**, potendo potenzialmente bloccare l'adozione delle leggi bicamerali. Per la carica di senatore non è prevista alcuna indennità ma permane la relativa immunità penale (art. 68 Cost.), con il rischio che il Senato si trasformi in un parcheggio per consiglieri regionali indagati (per la cui carica non è di per sé prevista immunità penale – art. 122 Cost.).

Con riferimento alle funzioni, il "nuovo" Senato manterrebbe un peso rilevante nei procedimenti di revisione costituzionale (nei quali sarebbe equiparato alla Camera dei deputati). Nei procedimenti legislativi ordinari, invece, potrà intervenire solamente in alcuni casi (spesso per dare pareri non vincolanti alla Camera dei deputati). Un'ulteriore contraddizione è data dal fatto che i senatori avrebbero da un lato un **peso irrisorio nelle decisioni adottate dal Parlamento in seduta comune** (tra cui la più importante è l'elezione del Presidente della Repubblica), essendo un centinaio a fronte di 630 deputati, mentre, dall'altro lato, acquisirebbero un **potere eccessivo**

nell'elezione di un terzo dei giudici della Corte costituzionale che spetta al Parlamento (5 giudici su 15). Attualmente, infatti, questi sono eletti dal Parlamento in seduta comune, mentre nelle intenzioni della riforma verrebbero eletti separatamente: 3 dalla Camera dei deputati e 2 dal Senato ("nuovo" art. 135 Cost.), con un'evidente sproporzione dovuta alla grande differenza nel numero di componenti delle due Camere.

Il "nuovo" Senato, quindi, a fronte delle contraddizioni illustrate, si presenta come un organo nella migliore delle ipotesi inutile e nella peggiore dannoso. La **formale rappresentanza degli enti territoriali stride infatti con le modifiche in senso statalista del Titolo V** (si veda il punto 4), facendo pensare al Senato come un mero bacino di voti in mano al partito che governa nella maggior parte delle Regioni, oltretutto con un sistema di nomina/elezione quantomeno fumoso. La conformazione legata alle variabili maggioranze regionali, infine, potrebbe rendere altamente difficile in futuro l'approvazione di una legge di revisione costituzionale (per le quali, come detto, il Senato mantiene gli stessi poteri della Camera dei deputati).

3. Riforma dei procedimenti legislativi

La riforma Renzi-Boschi vorrebbe asseritamente semplificare il processo legislativo, snellendo le procedure e consentendo l'adozione delle leggi in tempi più rapidi. Tale obiettivo è senz'altro auspicabile, ma il risultato ottenuto è l'esatto contrario.

In seguito alla riforma si passerebbe infatti dagli attuali tre procedimenti (ordinario, di revisione costituzionale e di conversione dei decreti legge) a circa otto:

- 1) procedimento bicamerale paritario (identico a quello attuale, limitato ad alcune materie), art. 70, comma 1, Cost.;
- 2) procedimento monocamerale (solo Camera dei deputati) ma con possibile intervento non vincolante del Senato – art. 70, commi 2 e 3;
- 3) procedimento relativo alla clausola di supremazia relativa al riparto di competenze legislative Stato-Regioni (si veda punto 4), monocamerale con possibilità di intervento del Senato – art. 70, comma 4;
- 4) procedimento monocamerale per le leggi di bilancio e rendiconto, con esame obbligatorio ma non vincolante del Senato – art. 70, comma 5 e art. 81, comma 4;
- 5) procedimento monocamerale per i disegni di legge governativi "a data certa", ritenuti di particolare importanza per il programma del Governo, per i quali quest'ultimo può chiederne la votazione al Parlamento entro un certo numero di giorni (art. 72, comma 7);
- 6) procedimento di conversione dei decreti legge (art. 77);
- 7) procedimento "speciale" monocamerale relativo all'approvazione di leggi elettorali con controllo preventivo della Corte costituzionale (art. 73, comma 2);
- 8) procedimento di revisione costituzionale (bicamerale paritario, identico a quello attualmente in vigore – art. 138).

Con tutta probabilità, una tale varietà di procedimenti otterrà il risultato opposto rispetto agli obiettivi di semplificazione, snellimento e velocizzazione prefissati dai promotori della riforma.

4. Accentramento delle competenze (in senso statalista) nei rapporti tra Stato e autonomie territoriali

Un altro punto fondamentale della riforma Renzi-Boschi è dato dalle modifiche al Titolo V, riguardante le autonomie territoriali, con particolare riguardo al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni (art. 117).

Innanzitutto è prevista l'**eliminazione delle competenze concorrenti**, nelle quali lo Stato fissa ora i principi e criteri direttivi mentre alle Regioni spetta la disciplina di dettaglio. In secondo luogo, rimarrebbe ferma l'elencazione esplicita delle competenze esclusive statali, mentre alle Regioni spetterebbero alcune competenze espressamente indicate e ogni altra materia non riservata allo Stato.

Se da un lato alcune materie ora di competenza concorrente è opportuno che siano riportate al decisore centrale per ragioni di omogeneità (ad esempio ordinamento delle comunicazioni, grandi reti di trasporto, produzione e distribuzione nazionale dell'energia), dall'altro **la riforma allunga notevolmente il novero delle competenze esclusive statali**, portando al centro alcune materie ora affidate alle Regioni, quali ad esempio politiche attive del lavoro (ora potestà concorrente), disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale (ora potestà esclusiva regionale). Il fulcro delle competenze regionali (tutela della salute, politiche sociali e governo del territorio), attualmente di competenza concorrente, nelle intenzioni della riforma verrebbe assegnato allo Stato, ma limitatamente alle disposizioni generali e comuni. In quest'ultime materie, quindi, a prima vista non sembrerebbe cambiare l'attuale assetto delle competenze (allo Stato la disciplina generale, alle Regioni quella di dettaglio).

Tuttavia, la riforma Renzi-Boschi vorrebbe introdurre la cosiddetta **clausola "vampiro"**, secondo la quale **"su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"**. Tale clausola di supremazia può rappresentare un serio detrimento per l'autonomia regionale anche in quei settori dove ha dato prova di grandi capacità (si pensi, solo per fare un esempio, ai modelli della sanità lombarda, veneta, toscana, dell'Emilia Romagna, delle Marche, il cui punto di forza è stato appunto la differenziazione).

Un aspetto particolarmente penalizzato per le autonomie locali, inoltre, è dato dallo spostamento della competenza in materia di **"coordinamento della finanza pubblica"** da concorrente a esclusiva statale. Tale materia rappresenta il grimaldello con cui sinora lo Stato centrale ha imposto tagli indiscriminati e draconiani alle risorse finanziarie degli enti territoriali (via Patto di stabilità interno, inasprito dalla nota retorica del "ce lo chiede l'Europa"). Solo la giurisprudenza della Corte costituzionale ha in parte frenato tale pratica. Proprio per il carattere concorrente della materia, la Corte ha introdotto alcuni limiti, ad esempio temporali, ai tagli che lo Stato può imporre agli enti territoriali². Riservare tale materia allo Stato vorrebbe dire togliere alla Corte gli

² Sul punto si veda, ad esempio, l'intervento del Prof. Luca Antonini consultabile in http://www.logos-rivista.it/index.php?option=com_content&view=article&id=774:i-difetti-della-riforma-costituzionale-saranno-poi-

unici strumenti sinora utilizzati per frenare lo smantellamento dello Stato sociale a livello locale. Gli enti territoriali, dalle Regioni ai Comuni, sono infatti gli attori principali cui è affidato il compito di erogare i servizi più importanti ai cittadini (sanità, assistenza sociale, trasporti pubblici locali, ecc.). Ulteriori limitazioni indiscriminate delle loro risorse finanziarie potrebbero rappresentare un serio detrimento per il godimento di importanti diritti costituzionali.

Nelle intenzioni della riforma, verrebbero poi eliminate dal novero degli enti protetti dalla Costituzione le Province, con l'unico risultato della soppressione di un livello di democrazia. Esse infatti, sono sostituite dai cosiddetti enti di "area vasta", epurati dalle strutture politiche elettive ma svolgenti comunque alcune importanti funzioni.

Infine, la riforma Renzi-Boschi non tocca minimamente l'autonomia delle Regioni a statuto speciale, con la possibile conseguenza di un livellamento verso il basso per le Regioni ordinarie

5. Riforma costituzionale e legge elettorale (*Italicum*): possibili derive autoritarie

Aspetto particolarmente allarmante della riforma Renzi-Boschi è lo stretto legame con l'attuale legge elettorale (*Italicum*), che, beninteso, non rientra nella legge di revisione costituzionale, pur essendo ad essa collegata. L'*Italicum*, adottato per la sola Camera dei deputati proprio in previsione della conclusione del processo di riforma costituzionale, prevede un consistente premio alla lista (e non più alla coalizione!) che abbia ottenuto almeno il 40% dei voti espressi. Qualora tale soglia non fosse superata, si procederà a un secondo turno di ballottaggio, in seguito al quale la lista vincente otterrà comunque il premio (340 seggi su 630).

Qualora la riforma costituzionale dovesse superare il vaglio del referendum, si creerebbe una situazione istituzionale fortemente sbilanciata a favore dell'Esecutivo. Questi, infatti, potrà godere di una maggioranza assoluta alla Camera composta da membri di un'unica lista elettorale (solitamente coincidente con un unico partito), potendo così ottenere facilmente l'approvazione della maggior parte delle leggi (che seguirebbero il procedimento monocamerale). Tra queste rientra anche la legge più rilevante per l'economia del paese, ovvero la legge di bilancio, sulla quale il Senato potrebbe proporre solo delle modifiche non vincolanti!

Il combinato disposto dell'*Italicum* e della riforma costituzionale Renzi-Boschi comporterebbe quindi la pericolosissima assenza di adeguati contrappesi all'azione di governo.

6. Una riforma per far dimagrire lo Stato o la democrazia?

In conclusione, la riforma Renzi-Boschi, che nella sua intitolazione sbandiera l'abbattimento dei costi della politica, nel merito allude a tale questione solamente in disposizioni di scarsa rilevanza e assolutamente irrisorie con riferimento ai costi: la soglia imposta agli emolumenti dei consiglieri regionali, il divieto di finanziamento ai gruppi politici presenti nei consigli regionali (art. 40 legge cost) e la soppressione del CNEL. La stessa riduzione del numero dei senatori, e annessa riduzione delle indennità, porterà a un risparmio di circa 50 milioni di euro su 540 (tanto è il costo per il

funzionamento di tale organo - <http://www.ilfattoquotidiano.it/2016/06/09/riforme-il-documento-della-ragioneria-che-smentisce-la-boschi-nuovo-senato-risparmio-del-9/2811849/>).

I destinatari ultimi dei presunti risparmi, semmai prevalessero le ragioni del SI, sarebbero ancora una volta gli enti territoriali, su cui grava già da tempo il peso dell'attuale crisi economica e che non potrebbero più opporsi ai tagli imposti centralmente, stante la riserva allo Stato del coordinamento della finanza pubblica. I costi derivanti dal possibile smantellamento di alcuni modelli regionali efficienti, in questo modo, potrebbero essere enormi. Senza contare che almeno due livelli di democrazia (Senato e Province), su cui gli elettori esprimevano ed esprimono il proprio voto, sarebbero eliminati del tutto.

Per tutte le ragioni elencate, quindi, invitiamo tutti i cittadini a votare NO al prossimo referendum costituzionale.