

Premessa

La **Costituzione** rappresenta il **valore più importante** per un Paese democratico in quanto dà senso compiuto alle espressioni «*sovranità popolare*», «*eguaglianza*», «*solidarietà*», «*laicità*», «*tutela delle minoranze*», «*difesa dei prestatori di lavoro e delle categorie più deboli*», «*aspirazione alla pace e alla sicurezza internazionale*» etc.

Tali lemmi, infatti, non possono rimanere nell'empireo dei concetti astratti, ma per la vitale importanza dei loro contenuti costituiscono la prima e più importante **tavola dei valori** di una nazione e rappresentano, altresì, i **criteri guida** sia della **Costituzione vivente che di quella scritta**.

Dall'entrata in vigore della Costituzione (1-1-1948) ad oggi, a quanti è stata affidata la guida del Paese, si è presentata la necessità di modificare e ripensare alcuni articoli in considerazione della evoluzione del costume e della realtà politica e sociale.

Nel tempo, sono state, così, apportate alla Costituzione alcune modifiche che non ne hanno intaccato l'impianto complessivo, fino all'approvazione della L. cost. 3/2001, che ha **riformato** in senso *pseudo-federale* l'intero Titolo V della Parte Seconda della Costituzione.

I tentativi più corposi e significativi per riformare il testo della nostra *Carta* non sono, invece, andati a buon fine.

La logica che deve guidare riforme così importanti per il futuro del Paese deve necessariamente passare attraverso l'istituzione di una **Assemblea Costituente** ed essere preceduta da una serie di studi preliminari affidati a **Commissioni specializzate** che dovrebbero coinvolgere i più illustri giuristi al fine di redigere un «*testo costituzionale*» che sia all'altezza dei contenuti che è chiamato a sancire con termini chiari e corretti.

Ciò non è avvenuto con il governo Renzi che ha dato il via ad una riforma tanto attesa quanto importante facendola indossare la veste di un **disegno di legge governativo** che appare a quasi tutti gli studiosi costituzionalmente inopportuno oltre ad essere lacunoso, mal coordinato con il corpo legislativo vigente, ma soprattutto, non ripensato alla luce degli effetti che potrebbe produrre se, superato il *referendum*, entrasse in vigore.

Una **riforma epocale** come quella cui stiamo assistendo avrebbe meritato un altro grado di attenzione e, *in primis*, la nomina di un' **Assemblea**

Costituente, o quanto meno la nomina *super partes* di **Commissioni e Sottocommissioni bicamerali**, trattandosi di modificare le cd. *regole del gioco* che coinvolgono non solo gli interessi di una parte politica, ma di tutto il popolo.

Attualmente l'intento del governo appare più quello di tenere l'opinione pubblica a distanza dai reali fini e contenuti della riforma facendo leva sulla improcrastinabile *necessità* di provvedere all'abolizione di un macchinoso ed inattuale «*bicameralismo perfetto*» e, soprattutto, mettendo in evidenza la benefica riduzione dei costi della politica e del numero dei *parlamentari* ritenuti dall'immaginario collettivo una massa sovrabbondante di occupanti le poltrone del «potere» [1].

Dietro tali argomentazioni di facile presa sulla generalità dei cittadini (che non hanno mai avuto l'opportunità di capire la vera entità delle modifiche apportate al testo della Costituzione [2]), il disegno di legge costituzionale Boschi-Renzi ha fatto propria la bandiera del cambiamento anche a spese della sovranità popolare [3], per legittimare, attraverso un inopportuno plebiscito, questa «*deforma*» [4].

Se la riforma dovesse andare in porto sarebbe un vero attentato alla democrazia, al di là delle ragioni politiche contingenti perché i governi passano, la costituzione resta! [5]

[1] L'attuale numero dei parlamentari italiani è superiore persino a quello del Parlamento europeo che, al momento, conta rappresentanti di ben 28 Stati membri.

[2] Tale ignoranza è consentita, anzi favorita, dai programmi scolastici che non prevedono una prima lettura della Costituzione se non come appendice dei programmi di storia sotto la voce, generica, poco convincente e certamente sottovalutata, di «*Cittadinanza e Costituzione*».

[3] Il governo Renzi anche mettendosi contro parte del suo stesso partito, ha difeso strenuamente le modalità di elezione del Senato che è stata espropriata al popolo sovrano per essere concessa ai Consigli comunali ed ai Sindaci in pieno contrasto con l'articolo 1 della Costituzione.

[4] Si veda Micromega 3/2016.

[5] E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press 2016.

Note introduttive

Il patriottismo costituzionale

Il **patriottismo costituzionale** è l'atteggiamento ideologico di chi, alla luce dei principi della nostra Carta fondamentale, analizza la legislazione costituzionale e ordinaria e il loro «combinato disposto» per rendersi conto se ne sono state violati lo spirito e la lettera.

Questo principio, che rappresenta uno dei compiti precipui della **Corte costituzionale** chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità delle leggi e dovrebbe ispirare, al di sopra di ogni fazione politica, qualsiasi riforma.

La Corte, assieme al Presidente della Repubblica, tuttavia, non sono gli unici titolari di tale forma di vigilanza in quanto il *patriottismo costituzionale* deve coinvolgere anche i *cittadini*, chiamati dalla Costituzione, all'art. 54, a un imprescindibile **dovere di fedeltà** alle norme da essa stabilite (e dalle *leggi* in generale), e soprattutto alla *Repubblica*, la forma di Stato che gli italiani hanno scelto con *referendum istituzionale* del '46.

Non a caso la nostra Carta costituzionale:

- si *apre* proclamando il **principio democratico** in base a cui la sovranità spetta esclusivamente al popolo (art. 1);
- si *chiude* con il monito dell'**immodificabilità della forma repubblicana** (art. 139).

Anche se il Costituente ha sancito tali **valori** per «*prendere le distanze*» dal regime monarchico e dal fascismo, oggi essi rappresentano un baluardo contro tutte le potenziali minacce, da chiunque portate, ai principi fondanti della Carta Repubblicana.

Qualsiasi forma di *aggressione* ai valori costituzionali è identificabile con il *reato di attentato alla Costituzione* che seppure riferito, ex art. 90 Cost., al solo Presidente della Repubblica, deve ritenersi esteso a qualsiasi forza o *leader* politico che violi l'assetto parlamentare delineato dal Costituente.

L'*immaginario collettivo* considera gli stravolgimenti dei sistemi politici come *fenomeni eclatanti* (rivoluzione, colpi di Stato etc.), che si verificano improvvisamente dall'*oggi al domani*.

In realtà, un colpo di Stato può essere anche essere «*silenzioso*» e «*lento*» e costituire la risultante di una serie di scelte politiche che, nel loro complesso, tendono a stravolgere l'ordinamento costituzionale.

Così, un governo che voglia espropriare il Parlamento del potere legislativo inizia la sua scalata ricorrendo all'*abuso della legislazione eccezionale (decreti-legge)* ^[1] per rendere silente la voce degli altri rappresentanti del popolo.

Inoltre, già da diverse legislature si è fatto eccessivo ricorso alla «*questione di fiducia*», espediente che non permette alle assemblee legislative di intaccare la volontà di chi governa e che non permette la modifica di *una sola parola di un provvedimento legislativo* di matrice governativa.

La *questione di fiducia*, infatti, può portare alla caduta del governo e a elezioni anticipate, mandando a casa tutti i parlamentari che, così, perderebbero i privilegi acquisiti assieme al seggio.

Finanche l'*ostruzionismo* dell'opposizione (sia interna alla maggioranza che esterna) rappresenta un «fastidio» di cui la *casta di governo* cerca in tutti i modi di liberarsi.

Ciò spiega perché, nel corso degli ultimi governi, nel nostro Paese, siano stati architettati due *scempi della democrazia*: il *premio di maggioranza* e la *nomina* (non più l'elezione) dei parlamentari da parte delle segreterie di partito attraverso il sistema delle *cd. liste bloccate*.

Il premio di maggioranza è uno schiaffo al principio «*una testa, un voto*», soprattutto se affiancato dall'altrettanto *modus agendi* antidemocratico «*chi vince prende tutto*»: in tal modo, la *voce delle opposizioni* non è più significativamente presente in Parlamento ^[2].

La prassi, usata con il governo Berlusconi, di *nomina diretta* dei parlamentari più fedeli (e riconoscenti) alla segreteria è stata definita *porcel-*

[1] Questo, infatti, fu l'*iter* legislativo del Governo fascista che «ha dato» grande impulso e spazio ai *decreti-legge* al fine di prendere le redini del Paese.

[2] Si pensi che in Gran Bretagna, ove vige una *forma di governo del Premier*, le minoranze hanno una posizione centrale nel sistema tanto che è loro concesso il diritto a costituire il *cd. governo ombra «shadow cabinet»* stipendiato dallo Stato con il fine di contrapporsi istituzionalmente al Premier esprimendosi sugli atteggiamenti del governo e proponendo una propria linea di gestione della cosa pubblica.

lum («*porcata*»), proprio perché considerata dallo stesso *ceto politico* una grave violazione del principio della rappresentanza popolare.

Al riguardo, è successivamente intervenuta la Corte costituzionale che ha dichiarato **incostituzionale** tale pratica non adeguatamente e completamente recepita dalle attuali forze politiche di maggioranza, le quali hanno riproposto nella *nuova legge elettorale* (cd. ***Italicum***) per 100 capolista il medesimo principio anticostituzionale della *nomina diretta* dei parlamentari da parte delle segreterie di partito.

Attraverso tale sistema si è giunti ad un ridimensionamento dell'opposizione e della dialettica politica, costituendo uno *start up* non democratico per il paese «*tradimento*» del sistema parlamentare sancito dal Costituente.

Sulla stessa lunghezza d'onda si pone l'attuale legge costituzionale che per *superare il bicameralismo perfetto* (che prevede un'approvazione «a specchio» di una legge da parte dei due rami del Parlamento), depotenzia il Senato riducendo il numero dei membri (da 315 a 100) e modificando il sistema della loro elezione.

Con questa scusa è stato espropriato il popolo sovrano del potere di eleggere una delle assemblee legislative a favore degli enti territoriali che attualmente «*non godono di buona fama*» per il gran numero di *condannati non definitivi* e *inquisiti* che impunemente le compongono.

Così, il dover far fronte a una necessità ineluttabile, è servito a chi detiene il potere come scusa per un ulteriore ridimensionamento della democrazia.

L'Italia si trova a pochi mesi da una importante *consultazione referendaria* che potrebbe capovolgere la nostra forma di governo: dalla *democrazia parlamentare* si passerebbe a una **premierale** in cui chi vince le elezioni «*prende tutto*».

Lo scenario che si configura con tale forma di premierato è il seguente:

- a) nel governo, i ministri restano sottoposti al *Premier* da un *vincolo gerarchico* (differentemente dal passato in cui il Presidente del Consiglio era solo un *primus inter pares*);
- b) in Parlamento, con l'entrata in vigore dell'*Italicum*, il *leader* può contare sull'appoggio incondizionato dei capilista (e della loro influenza nei gruppi parlamentari) da lui nominati che difficilmente si opporranno alle sue decisioni;

- c) il popolo avrà perduto parte del suo potere sovrano, non potendo più eleggere i componenti di una delle due assemblee;
- d) l'equilibrio dei poteri viene così cancellato (*balance of powers*), essendo il futuro «*sistema costituzionale*» sbilanciato verso un governo forte che terrà così, da solo, e senza alcun serio contrasto, le redini del Paese.

In altre parole, la riforma tende a ridurre l'essenza della democrazia del nostro ordinamento tracciando irreversibilmente un cammino verso una *dittatura della maggioranza* che certamente non potrà che comprimere ulteriormente il pluralismo istituzionale e gli intangibili spazi di libertà dei cittadini.

La Costituzione è di tutti

La Costituzione rappresenta il punto d'intesa della gran parte delle forze politiche per governare il Paese: pertanto essa – come nota Alfonso Celotto – non è un *atto politico*, ma rappresenta piuttosto un *limite* al potere politico ponendosi su un livello superiore alle momentanee contingenze istituzionali. È, come afferma Gustavo Zagrebelsky, un *pactum societatis* cioè il primo e fondamentale presupposto per una convivenza pacifica e costruttiva e, pertanto, non può essere considerata né di destra né di sinistra.

La Costituzione è di tutti ed, *in primis*, del popolo sovrano!

8. Riforma costituzionale e legge elettorale: un disegno comune

Il Costituente ha inteso fondare una «**democrazia progressiva**» (v. Cap. 1, §1, lett. C) che conferisce al popolo il diritto-dovere di affermare la *propria volontà* attraverso i suoi rappresentanti senza che nessun organo pubblico «espropri» i suoi diritti elettorali.

In particolare, il **diritto di voto** costituisce lo strumento principale con cui il cittadino-elettore esprime la propria volontà politica e realizza i fini che la Costituzione gli conferisce in via esclusiva e prioritaria.

L'attuale *maggioranza parlamentare-governativa*, invece, ha ridimensionato, utilizzando la legge ordinaria, le libertà costituzionali garantite al cittadino.

In particolare, attraverso il **sistema elettorale** (prima con il cd. **Porcellum** e poi con l'**Italicum**), si è negata al cittadino la libera scelta dei propri rappresentanti prevedendo la «nomina» diretta dei candidati da parte delle segreterie di partito.

Ciò ha fatto sì che l'attuale Parlamento fosse composto da fedelissimi del partito di maggioranza o del suo segretario e non dai rappresentanti della «Nazione», come proclama la Costituzione.

Questo vero e proprio attentato alla *democrazia parlamentare* è proprio l'esatto contrario del concetto di *democrazia progressiva* e rientra nel disegno di chi, con l'approvazione della legge elettorale prima e con la riforma costituzionale dopo, intende cambiare la Costituzione in senso autocratico.

Dietro la tanto palesata «voglia di nuovo» si cela un disegno diverso: espropriare il popolo di una parte del suo potere sovrano, da un lato mantenendo le cd. **liste bloccate**, anche se limitate ai 100 capilista come previsto dalla vigente legge elettorale (*Italicum*), dall'altro riformando il Senato, quanto a composizione, modalità di scelta dei suoi membri e poteri.

L'**obiettivo dell'attuale governo**, in altre parole, è **ridimensionare i poteri dello Stato-comunità** in favore dello Stato-persona, dando più forza, a livello centrale e locale, a quei partiti che, con la vittoria delle elezioni, potranno controllare sia Parlamento che Governo.

In tal modo, la nostra democrazia fa significativi passi indietro, con il passaggio da un *sistema parlamentare* a un **sistema premierale** in cui il *leader* del partito di maggioranza prende le redini del Paese e riduce al minimo la dialettica politica con le minoranze.

In nome della tanto auspicata «*semplificazione*», la riforma tenta di dare carta bianca al governo, liberandolo dai vincoli e dai controlli del Parlamento e realizzando così un vero e proprio «*sbilanciamento esecutivo*» (URBINATI). Alle **opposizioni** resterebbe solo un «**diritto di tribuna**», impossibilitate a esercitare, prive di una qualificata rappresentanza parlamentare, un reale potere di controllo sugli atti del potere legislativo ed esecutivo.

Questo stato di cose, derivante sia dalla crisi economica che dalla scarsa partecipazione politica dei cittadini (*astensionismo*) e dalla conseguente ingovernabilità del paese, ha messo in secondo piano la decomposizione dei principi e della struttura della democrazia parlamentare (GALLI), creando i presupposti per un progressivo, ma **irreversibile processo di decostituzionalizzazione**.

Oggi, dunque, i cittadini, a differenza del passato, non credono più alla condivisione ideologica di programmi politici, ma piuttosto tendono a legarsi ad un **leader politico** che, a qualsiasi prezzo, prometta *governabilità e certezza del domani*.

Qual ruolo hanno giocato i partiti politici nella crisi democratica che attraversa l'Italia?

Il ruolo conferito ai *partiti politici* dalla Costituzione (artt. 19 e 49) è quello di aggregare gli elettori, rappresentando gli «*strumenti*» principali che la volontà popolare utilizza per la determinazione dell'indirizzo politico del Paese, in base al principio democratico consacrato dall'art. 1 della Costituzione. Nel nostro sistema, i **partiti politici** sono chiamati a stabilire le **regole per governare secondo lo spirito e la lettera della Costituzione repubblicana**. Inoltre, attraverso i «**gruppi parlamentari**», essi contribuiscono alla creazione di una *maggioranza* cui spetta il diritto di governare, e di una *minoranza* che ha, invece, il compito di *controllare* che la maggioranza governi nel rispetto del suo «*programma*», della legge *in primis* e delle regole costituzionali. Tuttavia, nel corso degli anni, i partiti politici hanno dato vita a una vera e propria «*casta politica*» trasformandosi in «*enti pigliatutto*» in grado di controllare l'attività del parlamento, del governo, di buona parte del Consiglio Supremo della Magistratura, degli organi di rilievo costituzionale e delle autorità cd. *indipendenti*.

Inoltre, per ampliare la loro base di consensi, si sono gradualmente allontanati dalle regole del buon governo della cosa pubblica creando *clientelismo, favoritismi e corruzione* tradendo, così, «i poteri» di rappresentanza politica che il popolo aveva loro demandato.

Inoltre, l'attuale esecutivo rappresenta ormai un «*contenitore di potere trasformista*» giacché raggruppa il maggior partito di centro sinistra, storico portatore di una ideologia democratica, e parte dalla forza della *destra* al fine di attuare un discutibile disegno riformatore nel quale rientra la cd. «**deforma della costituzione**» (GALLI).

A tale *distorsione politica* ha contribuito anche il **lobbismo**, fenomeno che mette in secondo piano l'interesse pubblico per soddisfare quelli dei gruppi di potere. Le **lobbies**, infatti, finanziano le campagne elettorali al fine di indirizzare e condizionare successivamente le scelte politiche e programmatiche dei «loro eletti». Per limitare tale fenomeno, in Italia, sono state emanate diverse leggi sul *finanziamento pubblico dei partiti* per assicurare la trasparenza della loro attività e prendere le distanze dai *poteri oscuri* che minacciano la democrazia. Il problema è l'assenza nei politici italiani della **dignitas**, presupposto necessario e indispensabile per adire alle cariche istituzionali di un Paese.

La «*dignitas*» consiste in uno stato di «*specchiata condotta politica*», qualità indispensabile richiesta a chi ha il delicato compito di gestire la cosa pubblica. Come tale, questa situazione, che deve ispirare la fiducia dei governati nei confronti dei governanti, non è circoscritta in regole ferree: in caso di inchieste ancora *in itinere*, i rappresentanti del popolo hanno la *facoltà*, non l'obbligo, di *dimettersi*.

In Italia, tuttavia, questo prudente ed opportuno allontanamento temporaneo dalla politica viene quasi sempre ignorato in nome dell'applicazione della formula garantista «**presunto innocente fino a sentenza definitiva**». In virtù di tale principio, le cariche pubbliche annoverano la presenza di numerosi *indagati* o *condannati* in attesa di sentenza definitiva, un'attesa sempre troppo lunga per la notevole e cronica lentezza del nostro lento ed elefantico «sistema giudiziario».

Tale degrado politico ha causato l'*allontanamento dei cittadini della politica* (cd. *astensionismo*) che l'attuale maggioranza di governo cerca di combattere proponendo una radicale *politica di riforma* (fortemente richiesta anche dall'Unione europea).

Fulcro di tale disegno riformatore è dare al Paese la «governabilità» che durante la cd. *Prima Repubblica* era di difficile realizzazione per un'eccessiva frammentazione politica, ma anche nella cd. *Seconda repubblica*, vittima di un esasperato bipolarismo che non ha dato i risultati sperati.

Tuttavia, l'esito di tali riforme (dal *Jobs Act* alla *buona scuola* e alla «*rinovata Costituzione*») secondo GALLI, sta conducendo l'Italia a una «**post democrazia**» che altro non è che un regime che della «democrazia» conserva solo la forma esteriore, ma non la sostanza cancellando, *in primis*, le partecipazioni democratiche dei cittadini, primo momento essenziale della vera democrazia.

Capitolo 2

La legge costituzionale 2016 (G.U. 15-4-2016, n. 88)

Sommario

1. Le tappe per l'approvazione della riforma costituzionale. **2.** Il superamento del bicameralismo perfetto: il nuovo Senato. **3.** La nuova composizione del Senato. **4.** L'elezione dei Presidenti delle assemblee. **5.** Diritti delle minoranze e doveri di partecipazione alle sedute. **6.** La verifica dei poteri. **7.** Il nuovo procedimento legislativo. **8.** L'iniziativa legislativa. **9.** Il giudizio preventivo di legittimità costituzionale sulle leggi elettorali. **10.** Le nuove disposizioni sulla promulgazione. **11.** Le norme riguardanti lo strumento referendario. **12.** La modifica della disciplina dei decreti-legge. **13.** L'approvazione delle leggi di esclusiva competenza della Camera. **14.** L'elezione del Presidente della Repubblica. **15.** L'indizione e lo scioglimento della Camera da parte del Presidente della Repubblica. **16.** Le modifiche riguardanti la Corte costituzionale. **17.** La cancellazione del Consiglio nazionale dell'economia e del Lavoro. **18.** Verso la modifica della forma di Stato e della forma di governo.

1. Le tappe per l'approvazione della riforma costituzionale

Il testo della Costituzione italiana, dopo quasi settant'anni dalla sua entrata in vigore (1° gennaio 1948), potrebbe essere, a breve, oggetto di una vera e propria rivoluzione che ne snaturerebbe il «*progetto democratico*».

La nostra «*Legge fondamentale*», come visto al Capitolo precedente, è stata modificata nel corso degli anni in diverse circostanze, quasi sempre con interventi marginali (*durata della carica dei membri della Corte costituzionale, semestre bianco, immunità parlamentare, giusto processo, voto degli italiani all'estero, pareggio di bilancio* etc.).

Una riforma di una certa entità è stata operata solo con la L. cost. 3/2001, che ha ridisegnato il Titolo V, Parte Seconda, sull'assetto di Regioni, Province e Comuni, senza tuttavia ottenere tutti gli effetti positivi sperati.

Pertanto, in ragione dell'ormai indifferibile rinnovamento del nostro ordinamento costituzionale e tenuto anche conto delle pressioni dell'Unione europea nei confronti degli Stati membri per diminuire e razionalizzare la spesa pubblica, il governo ha presentato l'8 aprile 2014 un **disegno di legge di revisione costituzionale (S. 1429)**, approvato nel medesimo testo - in prima deliberazione - dal Senato il 13 ottobre 2015 e dalla Camera l'11 gennaio 2016 e - in seconda deliberazione - dal Senato il 20 gennaio 2016 e dalla Camera il 12 aprile 2016.

Infine, nella **Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15-4-2016** è stato pubblicato il testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione*».

Dopo un poco edificante confronto tenutosi negli ultimi mesi nelle Camere fatto di «*vistosi ripensamenti politici*» e «*ricatti procedurali*» (milioni di emendamenti sono stati presentati al solo scopo «*ostruzionistico*») all'esito positivo del referendum costituzionale di ottobre è stata collegata la «*vita*» del governo Renzi che ha minacciato, in caso di esito negativo, le dimissioni e, quindi, ha paventato un pericoloso salto nel buio che, vista la crisi in cui il Paese versa, sarebbe per tutti in questo momento una vera iattura.

Quali sono i procedimenti più adatti per una riforma della Costituzione?

Parte della dottrina (CELOTTO, URBINATI) ha criticato il ricorso all'art. 138 per operare una modifica così radicale della Carta costituzionale.

Il **procedimento aggravato** concepito dal Costituente avrebbe, infatti, quale obiettivo solo la manutenzione ordinaria della Costituzione: l'art. 138 Cost. ha ad oggetto revisioni, modifiche di modesta entità, non grandi riforme.

Non a caso, i tre precedenti tentativi di riforma costituzionale sono stati attivati mediante il ricorso ad apposite **Commissioni Bicamerali** (Bozzi, 1985; De Mita-Iotti, 1992; D'Alema, 1997).

Tuttavia, si ritiene che laddove si proceda a una *rifondazione* o una *riscrittura* di buona parte degli articoli della Costituzione sarebbe doveroso istituire una nuova **Assemblea Costituente**, per garantire una effettiva democraticità sia dei contenuti che delle procedure seguite.

Le cd. «**regole del gioco**», infatti, vanno scritte da parte di tutti i giocatori o da una significativa porzione di essi, non dalla metà o poco più.

Tali regole si possono anche modificare purché non si tradisca lo «*spirito del gioco*» e a condizione che condividino il cambiamento almeno i due terzi dei giocatori.

Questo assunto appare incontestabile e vale per ogni sistema democratico. Ciò significa che le *leggi elettorali* e quelle che disciplinano l'organizzazione degli organi costituzionali e di *rilevo costituzionale* (*Consiglio Superiore della Magistratura, Consiglio di Stato* etc.) *non possono essere oggetto di legge ordinaria* (che esprima la volontà della sola maggioranza di Governo), ma devono essere condivise anche da una parte, non esigua, delle opposizioni. Così si è recentemente verificato che le «*maggioranze del momento*» hanno dato vita, non ad un nuovo «*Leviatano*», ma ad un *porcellum* (v. §16), il cui erede legittimo, dopo la nota pronuncia di incostituzionalità, è stato chiamato *Italicum*, non per elogiare la «*patria*», ma per giustificare una soluzione «*compromissoria*» tipica del nostro italico modo di agire per rappazzare il «*buco*» fatto dalla dichiarazione di incostituzionalità operata dalla *Corte costituzionale* valido, fra l'altro, solo per il sistema elettorale della Camera ^[1]. Il leale scontro maggioranza-opposizione con regole chiare e condivise dei bei tempi di «*Peppone*» e «*Don Camillo*» appaiono oggi solo un nostalgico retaggio di una «*democrazia viva e sana*».

Oggi chi vince ha la pretesa di prendere tutto!

[1] Come si vedrà meglio al §9 di questo capitolo, al fine di evitare pronunce così gravi di incostituzionalità è previsto, dalla riforma, una *verifica preventiva da parte della Corte Costituzionale dell'allineamento di qualsiasi legge elettorale al dettato costituzionale*.

Il vincitore vuole governare senza opposizione, autopremiarsi con un numero più alto di rappresentanti grazie al «*premio di maggioranza*» ed, infine, travisare la «decretazione d'urgenza» (decreti legge) in legislazione «ordinaria», magari ricattando con la blindatura della «*questione di fiducia*» (rimedio eccezionale per situazioni eccezionali) eventuali modifiche in corso di conversione «suggerite» dalle minoranze, minacciando tutti i parlamentari con un «*così è (o deve essere) se vi pare (o non vi pare)*» altrimenti «*tutti a casa*» senza più poltrona!

Così, la *democrazia parlamentare* pensata dai Calamandrei e Ruini è stata gradatamente travisata dagli ultimi governi e pare che tale riforma costituzionale voluta dall'attuale governo possa darle il colpo di grazia.

Il risultato cui tende la «riforma», infatti, è una forma anomala di **Governo del premier** che, una volta vinte le elezioni, è in grado di manovrare non solo il Governo, ma di influenzare anche il *potere legislativo*, dando vita a una vera e propria «**dittatura della maggioranza**».

2. Il superamento del bicameralismo perfetto: il nuovo Senato

A) Generalità

L'obiettivo principale della riforma costituzionale è la trasformazione (ormai irrimandabile) del bicameralismo perfetto dell'attuale sistema parlamentare in un **bicameralismo imperfetto**.

In particolare, l'art. 1 della legge costituzionale, che riscrive l'art. 55 della Costituzione, *non tocca l'articolazione del Parlamento*, che continua a suddividersi in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, quanto le **funzioni** dei due organi, che si differenziano in modo sostanziale in ragione del diverso soggetto da essi rappresentato, nella riforma espressamente indicato: se **la Camera dei deputati rappresenta la Nazione** e resta l'unica Camera «politica» del Paese, mentre il **Senato della Repubblica**, in via generale e ad imitazione dei governi federali, **rappresenta le istituzioni territoriali**.

L'aver distinto fra le due Camere un diverso soggetto rappresentato (Camera-Nazione e Senato-Istituzioni territoriali) ha determinato anche la **sostituzione dell'art. 67 Cost.**^[2] che si limita a stabilire che «*i membri del Parlamento eserci-*

[2] Vedi appendice con i **testi a confronto** della Costituzione vigente e della recente legge costituzionale.

tano le loro funzioni senza vincolo di mandato», cancellando così la precedente locuzione che assegnava a entrambi i rami del Parlamento la rappresentanza della Nazione («Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»).

B) Ripartizione delle funzioni Camera/Senato

Viene, così, precisato che la **Camera dei deputati**:

- a) è l'unica Assemblea legislativa titolare del rapporto di *fiducia* con il Governo;
- b) esercita da sola la funzione di *indirizzo politico*;
- c) esercita la *prevalente funzione legislativa*;
- d) *controlla* l'operato del Governo.

L'art. 25 della legge costituzionale, pertanto, modifica l'art. 94 della Costituzione espungendo la parola «*Camere*» e sostituendola con «*Camera dei deputati*» che è la sola ad accordare e revocare la fiducia al Governo e resta l'unica interlocutrice, in considerazione del suo ruolo di Assemblea politica. Cade, così, il criticato rapporto di *doppia fiducia* che, attualmente, lega il Governo alle Camere.

Al **Senato** vengono attribuite poco chiare e non omogenee **funzioni**:

- a) svolge il compito di *raccordo* fra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica;
- b) concorre all'*esercizio della funzione legislativa* solo nei *casi* e secondo le *modalità* stabiliti dalla *Costituzione*;
- c) costituisce il *raccordo* tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- d) *partecipa alle decisioni* dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- e) valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni;
- f) verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sul territorio nazionale;
- g) concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- h) verifica l'attuazione delle leggi dello Stato.

Resta **inalterata** la previsione in base a cui il Parlamento si riunisce in **seduta comune** nei soli casi stabiliti dalla Costituzione (art. 55).

Come si può facilmente notare questo anomalo e mal assortito coacervo di funzioni (v. *ante* §2, lett. 3) non risponde a nessuna logica sistematica e mal si coordina con le funzioni *di rappresentare*, in seno allo Stato-persona, *lo Stato comunità*, cioè gli enti locali.

Soprattutto si parla di funzioni assegnate in «**esclusiva**» (lett. a, e, f) e di altre, invece, in **concorso** o in **partecipazione** senza specificare come saranno svolte e con chi saranno condivise.

Soprattutto non si capisce quando i pareri che il Senato sarà chiamato a dare debbano essere considerati «*obbligatori*» o «*vincolanti*» etc.

C) Conclusioni

La restrizione dei poteri del Senato si fonda sul passaggio dell'attuale sistema **bicamerale** da perfetto a imperfetto o meglio «**differenziato**» (ROSSI), con il dichiarato obiettivo di snellire l'*iter* dei lavori parlamentari fino ad oggi rallentati da frequenti (e talvolta inutili ed estenuanti) «navette» dei testi di legge fra le due Camere.

Probabilmente, sarebbe stato preferibile **abolire totalmente il Senato**, compensando tale soluzione con l'introduzione di diversi «**contrappesi**» che caratterizzano le democrazie fondate sul monocameralismo (es. Irlanda).

È legittimo che «questo» Parlamento approvi una riforma costituzionale?

Dopo la *dichiarazione di incostituzionalità del «porcellum»* si è creato, a dir poco, un grave imbarazzo per i **parlamentari «nominati»** dai partiti che, da ben tre legislature, occuperebbero, in conseguenza di tale dichiarazione, illegittimamente i loro seggi.

Questa anomalia, dunque, delegittimerebbe lo *status* e le **funzioni** dei protagonisti di questo delicato momento istituzionale del Paese (soprattutto in vista di cambiamenti epocali mai verificatisi nei 70 anni di vita della Repubblica).

Si è così dinanzi ad un assurdo: un Parlamento costituito secondo procedure chiamate incostituzionali è stato chiamato a varare una riforma costituzionale

Solo una convinta risposta referendaria conserirà al «popolo» di riappropriarsi della sua sovranità!

3. La nuova composizione del Senato

A) I senatori in veste di rappresentanti delle istituzioni territoriali

La legge costituzionale, trasformando il Senato in una **Camera di rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali**, stabilisce una diversa composizione del tutto differente da quella attuale.

Il nuovo Senato, infatti, sarà composto da **100 senatori**, in luogo degli attuali 315, così suddivisi ^[3]:

— **95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali.**

Sono eleggibili solo **consiglieri regionali** o **Sindaci**. Ci si chiede, se i neo-senatori possiederanno *competenze, capacità e tempo* sufficiente per dedicarsi ai compiti loro assegnati dalla Boschi-Renzi.

Ai neo-senatori impegnati già sul loro territorio aspettano impegni complessi, di varia natura, poco chiari che certamente non potranno portare sempre a termine anche per la loro «*fugace apparizione*», considerando anche i loro incarichi a livello locale e dalla presenza in Senato limitata ai tempi della loro permanenza nella loro carica.

Stante la trasformazione del Senato in una assemblea composta dai rappresentanti delle istituzioni territoriali, l'art. 38 della legge costituzionale dispone l'**abrogazione dell'art. 58 Cost.** che si occupa unicamente dell'elettore attivo e passivo del Senato.

Inoltre, il fatto che i senatori siano eletti nell'ambito degli enti territoriali di appartenenza ha spinto il Costituente a concepire tale carica come «onoraria», disponendo l'art. 9 della legge costituzionale una nuova formulazione dell'art. 69 Cost. che **riconosce l'indennità parlamentare ai soli membri della Camera dei deputati**. In tal modo, si è voluto evitare che i senatori potessero percepire un doppio stipendio (come consigliere regionale e come senatore);

— **5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica**, che durano in carica **sette anni**, fra *cittadini* che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel *campo sociale, scientifico, artistico e letterario*.

A questi vanno aggiunti gli *ex Presidenti della Repubblica* che, salvo rinuncia, divengono *senatori di diritto e a vita*.

[3] Come nota MANZELLA si tratta di una storica, drastica e coraggiosa riduzione del *personale parlamentare* (non solo quindi dei soli *senatori*, ma anche dei componenti dei loro uffici) e dei costosi apparati di supporto a *carico pubblico*.

Nasce il partito del Presidente?

La presenza dei cinque senatori «**nominati**» dal Presidente assume un *peso* di gran lunga maggiore rispetto al passato, giacché il numero dei componenti del «nuovo» Senato è stato ridotto da 315 a 100.

Con le proporzioni attuali, dunque, attraverso tali nomine, il Capo dello Stato è potenzialmente in grado di esprimere un vero e proprio «potere politico» in quanto, la nomina di *persone a lui «ideologicamente vicine»*, potrebbe influenzare in modo significativo l'adozione di determinati provvedimenti. Se si arrivasse alla formazione del «**partito del Presidente**» verrebbe meno la *ratio* dell'art. 59 Cost., che ha un *fondamento meritocratico* e non politico^[4].

B) Le modalità di scelta dei senatori

Dopo aspre battaglie parlamentari l'elezione diretta del Senato da parte del popolo è stata sostituita da un'**elezione di secondo grado**: sono, infatti, i Consigli regionali e i **Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano** a eleggere i senatori tra i propri componenti in conformità alle scelte degli elettori per i candidati consiglieri in occasione delle elezioni regionali o delle Province autonome e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori. In particolare, a ciascuna Regione i seggi verrebbero assegnati in proporzione alla popolazione e, in ogni caso, nella misura minima di 2 per ciascuna.

La durata del mandato dei nuovi senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti. Si parla, così, di «**senatori con la valigia**» per sottolineare i possibili e continui turn-over di essi che non potranno garantire la necessaria «*stabilità*» di tale carica.

Il superamento del bicameralismo perfetto attraverso la creazione di un Senato (la cui composizione è strettamente connessa all'elezione dei Consigli regionali e dei Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano), ha comportato anche la modifica dell'art. 60 Cost. in relazione alla **proroga**. In particolare, l'art. 4 della legge costituzionale indica unicamente la durata del mandato dei membri della Camera dei deputati che rimarrebbe di 5 anni, mentre per il principio del *turn-over* non è applicabile ai nuovi Senatori.

[4] Si noti che nelle precedenti legislature sono stati nominati senatori anche persone che si sono distinte (Sturzo, Nenni, Andreotti, Ravera, Napolitano), per *meriti politici* e di *lunga militanza parlamentare* che sicuramente non possono conservare la «*neutralità*» che ispira tali nomine.

Capitolo 4

Considerazioni conclusive

Sommario

1. La falsa mistica della governabilità. 2. La falsa mistica della semplificazione. 3. La devastazione costituzionale e il ridimensionamento del principio della responsabilità politica.

1. La falsa mistica della governabilità

Il nostro sistema politico, mortificato nella *Prima Repubblica* dal susseguirsi di numerosi governi di coalizione, incapaci di governare per periodi accettabili, non è stato in grado di assicurare la continuità nella conduzione del paese.

Il forzato abbandono di una «**democrazia consociativa**» ha favorito la **mistica della governabilità** che è stato uno dei punti di forza del bipolarismo della *Seconda Repubblica*.

Questo atteggiamento ^[1] ha creato le premesse per un «*disastro istituzionale*» che oggi appare irreversibile.

Nel corso degli anni, infatti, si è assistito all'espropriazione del potere legislativo del Parlamento a favore del governo che, nella *Seconda Repubblica*, ha assunto poteri sempre più penetranti, giovandosi anche della creazione del *premio di maggioranza* e della presenza di una classe di *parlamentari* non più eletti dal popolo, ma «*nominati*» dalle *segreterie politiche* e, quindi, fedeli esecutori della volontà dei *leader* o dei partiti di appartenenza.

Per AZZARITI se fosse stato almeno raggiunto lo scopo «agognato» non saremmo così indignati come lo siamo dal momento che abbiamo, comunque, dinnanzi un sistema politico che cade a pezzi e un elettorato che si allontana sempre più dalla politica (*astensionismo*), mentre le *stanze del potere* continuano imperterrite nei loro programmi senza rispettare anche i più elementari principi democratici.

2. La falsa mistica della semplificazione

Per la casta al potere «*ammodernare*» è sinonimo di «*semplificare al fine di governare*» (AZZARITI).

È questa una conclusione pericolosa e fuorviante!

Il costituzionalismo democratico deve, *in primis*, mantenere ed assicurare l'equilibrio e la separazione tra i poteri, senza, dietro la necessità di governare, «*semplificare per semplificare*» favorendo, così, il peggiorare dei pericoli possibili: l'**accentramento dei poteri** che cancella i diritti fondamentali, basi insostituibili di una vera democrazia.

Infatti, l'art. 16 della «**Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del citta-**

[1] G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, LaTerza, Roma-Bari, 2016.

dino» del 1789 recita: *«ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri fissata, non ha una Costituzione».*

Il *leitmotiv* che spinge la riforma in atto, sbandierato ai quattro venti, è l'improrogabile necessità di semplificare il procedimento legislativo. Ma ciò al prezzo di cancellare la rappresentatività di una Camera e mettere in mano al Governo il potere di fare le leggi.

È questo un prezzo troppo alto, che nessuno oggi è disposto a pagare in quanto porta inevitabilmente la democrazia verso l'autocrazia.

3. La devastazione costituzionale e il ridimensionamento del principio della responsabilità politica

Come notato FERRARA e ROSSI e come scrive ZAGREBELSKY: *«le riforme messe in campo dal governo Renzi sono tutte orientate all'umiliazione del Parlamento nella sua prima funzione, quella rappresentativa».*

Per questo motivo, segue ZAGREBELSKY: *«la cancellazione dell'elezione diretta dei senatori, la drastica riduzione di essa (lasciando immutato il numero dei deputati), la composizione del Senato fondata su persone selezionate e la titolarità di un diverso mandato, colpiscono irrimediabilmente il principio della rappresentanza politica e gli equilibri del sistema istituzionale».*

Conclude ZAGREBELSKY: *«il vero obiettivo della riforma è lo spostamento dell'asse istituzionale a favore dell'esecutivo».*

Le scelte operate dalla Renzi - Boschi, come nota DE SIERVO (presidente emerito della Corte costituzionale), non hanno un fondamento tecnico-operativo, ma *«vengono operate su valutazioni essenzialmente politiche»* per cui se la riforma dovesse passare *«non risolverebbe molti dei problemi che dice di voler affrontare, e addirittura produrrebbe nuove gravi danni alle nostre istituzioni democratiche».*

In conclusione, preso atto che gli spunti di partenza della Boschi-Renzi sono certamente condivisibili (abolizione del bicameralismo perfetto, semplificazione del sistema, riduzione dei costi della politica) gli stessi, come conclude DE SIERVO, *«non possono veramente giustificare l'introduzione nella nostra Costituzione, di norme e istituzioni inadeguate, inefficaci e indegne di una piena e moderna democrazia!».*

Appendice 1

Articoli a confronto

Riportiamo di seguito solo gli articoli della Costituzione modificati dalla riforma a partire dal 48 fino al 135 nel seguente ordine:

- nelle **pagine pari** si trova il **testo vigente** della Costituzione Repubblicana;
- nelle **pagine dispari**, invece, si da conto del **testo modificato** dalla riforma in atto.

In tal modo il lettore anche visivamente potrà rendersi conto dei cambiamenti proposti dalla Renzi-Boschi e trarre, con una più meditata cognizione, le sue personali convinzioni.

Testo in vigore

48 Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione delle Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge].

55 Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Prospettive di riforma

48 Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività.

A tale fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione **della Camera dei deputati**, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri determinati dalla legge.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

55 Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Le leggi che stabiliscono le modalità di elezione delle Camere promuovono l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

Ciascun membro della Camera dei deputati rappresenta la Nazione.

La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.

Il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

Appendice 2

Le ragioni del «Sì», del «No» e dei «Ni» alla Riforma Renzi-Boschi

Una riforma epocale come quella cui stiamo assistendo non può né deve essere presentata dall'autore come un suo personale «monologo».

Abbiamo, pertanto, riportato di seguito alcuni interventi a *favore*, *contro* e *agnostici* per dare un quadro (certamente incompleto!) ^[1] del dibattito in corso.

Siamo certi che dalla lettura dei documenti che seguono, nonché degli articoli che verranno pubblicati prossimamente nei maggiori quotidiani e riviste, il **lettore-elettore** potrà farsi un'idea più completa delle argomentazioni a sostegno delle diverse posizioni e così, essere messo in grado, alla scadenza elettorale, di compiere, il suo «*dovere civico*» in maniera più informata e consapevole.

I fautori del no non sono certamente tutti indistintamente paladini della democrazia parlamentare, pur rappresentando eterogenee forze politiche coalizzate contro il governo. Il loro no alla riforma deriva soprattutto dalla promessa (che difficilmente sarà mantenuta) che Renzi abbandoni la scena politica in caso di esito negativo del *referendum*.

Si precisa che le **ragioni del sì** sono sostenute da un gruppo coeso di fautori delle politiche renziane, compresi alcuni insigni costituzionalisti che inspiegabilmente non hanno intravisto, con il crollo del parlamentarismo, una potenziale deriva autocratica sotto le vesti di una *Repubblica premierale*.

Ciò spiega perché alcuni (CACOPARDO) sospettano che il consenso alle riforme poggi su fragili basi di consensi pronti a diventare presto «bara» delle ambizioni dell'attuale Capo del Governo nel momen-

[1] Dal momento che mentre si va in stampa assistiamo ad un intenso dibattito affiancato da una crescente *convegnistica a favore e contro la riforma*, invitiamo i lettori che vogliono tenere un quadro più aggiornato e completo del dibattito in corso a seguire sui media e su internet le vicende legate al referendum del prossimo autunno.

to in cui i contenuti della riforma saranno chiari a tutti e ne sarà difficile l'attuazione.

Spiace che una riforma epocale di cui l'Italia necessita non venga discussa nei *suoi contenuti istituzionali*, ma venga ridotta a una *querelle* politica di basso profilo che poco ha a che fare con il futuro della nostra Repubblica.

Copyright © Simone S.C.A.