

COSTITUZIONE, ANATOMIA DI UN DELITTO

Gaetano Azzariti



Per Renzi è la madre di tutte le riforme, al punto da vincolarci il proprio futuro politico; per alcuni importanti giuristi è uno stravolgimento della nostra Costituzione che mette a rischio il futuro democratico del paese. Quella che segue è una sintetica analisi – commentata, in corsivo - della riforma costituzionale voluta dal governo, che è anche la più importante scadenza politica e istituzionale del 2016. Il referendum “confermativo” è previsto per l'autunno.

1. La fine del bicameralismo perfetto e la riduzione delle funzioni del Senato

Eliminato il **rapporto di fiducia** tra il Governo e il Senato: sarà la sola Camera ad accordare o revocare la fiducia al Governo.

In raccordo con la legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. Italicum), che assicura una maggioranza assoluta dei seggi all'unica lista che ottiene il miglior risultato (al primo turno se supera la soglia del 40% dei voti espressi; al ballottaggio senza la previsione di una soglia di partecipazione, dunque anche nel caso di una astensione maggioritaria), si produrrà l'effetto che un solo partito potrà formare il Governo e ottenere la fiducia alla Camera, anche se espressione di una esigua minoranza di votanti.

Differenziate le **funzioni delle Camere**:

- alla **Camera dei deputati** sono attribuite la rappresentanza della Nazione, la funzione legislativa, la funzione di indirizzo politico e quella di controllo dell'operato del Governo;

- al **Senato della Repubblica** sono attribuite la rappresentanza delle Istituzioni territoriali, la partecipazione al procedimento legislativo, la funzione di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali e la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni.

Mentre è chiaro il ruolo politico-costituzionale della Camera dei Deputati, risulta indeterminato e confuso il ruolo del Senato: rappresenta gli enti territoriali, ma svolge anche altre funzioni non omogenee.

2. La composizione e l'elezione del nuovo Senato

Il Senato **non è più eletto a suffragio universale e diretto**. La Camera dei deputati resta l'unica Camera eletta direttamente dai cittadini.

Viene ridotto il numero complessivo dei senatori a **100** (rispetto ai 315 senatori attuali), dei quali:

- **74 saranno consiglieri regionali** eletti dai Consigli regionali di appartenenza, in conformità alle scelte **espresse dagli elettori** in sede di elezione degli stessi Consigli;
- **21 saranno sindaci** eletti dai Consigli regionali, nella misura di uno per ciascuno, fra tutti i sindaci dei comuni della Regione;
- **5 nominati dal Presidente della Repubblica** tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario (con mandato di sette anni non rinnovabile).

La modalità di scelta dei Senatori è rimasta del tutto indeterminata. Non sciolta l'alternativa tra elezione indiretta (da parte dei Consigli regionali) o diretta (da parte del corpo elettorale), si è rinviata ad una successiva legge ordinaria.

Non è stato chiarito in che modo verranno scelti i 21 sindaci. Anche in questo caso sarà la legge ordinaria a specificarlo.

È stata introdotta una figura di senatori del tutto nuova: di nomina Presidenziale "a tempo" (anziché "a vita", com'è adesso). La durata di sette anni è la stessa della durata del mandato presidenziale, il che collegherà questi senatori ai Presidenti in carica, con un'attenuazione della autonomia istituzionale.

3. Stravolgimento del procedimento legislativo

Stravolto il **procedimento legislativo**: la partecipazione paritaria delle due Camere sarà limitata a un numero definito di **leggi bicamerali** (leggi costituzionali e leggi in materia di elezione del Senato, referendum popolare e ordinamento degli enti territoriali).

Per **tutte le altre leggi**, il **Senato potrà solo proporre modifiche** sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva.

Introdotta il **giudizio preventivo di costituzionalità** sulle **leggi elettorali** delle Camere: è riconosciuta ad un terzo dei senatori o ad un quarto dei deputati la possibilità di sottoporre alla Corte Costituzionale le leggi elettorali prima della loro promulgazione.

L'iter di formazione delle leggi si complica: sono una decina le diverse modalità previste di approvazione di una legge. È forte il rischio di aumentare il contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Saranno i Presidenti di Camera e Senato a risolvere i (prevedibilmente numerosi) casi controversi, ovvero se seguire l'uno o l'altro iter di formazione.

Il giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali rischia di politicizzare il giudizio della Corte costituzionale: esso avverrà subito dopo l'approvazione delle legge e sarà di natura generale e astratta. La Corte costituzionale – mediante una dichiarazione del Presidente della Corte – si era opposta a questa nuova competenza. Non è stato definito il rapporto tra questa nuova competenza (sindacato in via preventiva) e quella attualmente svolta (sindacato in via successiva): potrà una legge elettorale essere sindacata anche successivamente? E che influenza eserciterà il giudizio preventivo su quello successivo?

4. Nuovo sistema di elezione degli organi costituzionali di garanzia

Modificato il sistema di **elezione del Presidente della Repubblica** in conseguenza della riduzione del numero dei senatori: per l'elezione del Presidente da parte del Parlamento in seduta comune (630 deputati + 100 senatori) sono richieste le seguenti maggioranze qualificate:

- 2/3 dell'assemblea dal primo al terzo scrutinio;
- 3/5 dell'assemblea dal quarto al sesto scrutinio;
- 3/5 dei votanti dal settimo scrutinio.

Modificato anche il sistema di **elezione dei giudici costituzionali**: dei cinque giudici di espressione parlamentare, tre saranno nominati dalla Camera e due dal Senato.

Aumenta il peso della Camera nella scelta del Capo dello Stato. In raccordo con la legge elettorale n. 52 del 2015 (c.d. Italicum), aumenta in proporzione il peso del partito che ha – grazie al premio elettorale conseguito per poter formare il Governo - la maggioranza alla Camera

La previsione delle diverse maggioranze qualificate è stato proposto per compensare lo sbilanciamento a favore del partito che ha la maggioranza dei seggi alla Camera (oltre ai propri rappresentanti in Senato) tende a preservare il carattere "non maggioritario" della scelta del Presidente della Repubblica, che rappresenta l'unità nazionale. Dal settimo scrutinio, però, la maggioranza dei 3/5 è calcolata "sui votanti" e non "sui componenti". Non può escludersi dunque un Presidente eletto con maggioranze parlamentari ridotte (qualora una o più forze politiche decidano di non presentarsi al voto).

L'elezione dei due giudici costituzionali da parte del Senato introduce una logica di parte (il Senato rappresenta le istituzioni territoriali) entro un organo di garanzia costituzionale non territoriale, bensì costituzionale.

5. Prerogative del Governo

Ammissa la possibilità per il Governo di chiedere alle Camere la **votazione prioritaria dei disegni di legge** dichiarati essenziali per l'attuazione del programma di governo. Questo comporta che:

- il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, **entro 5 giorni** dalla richiesta, che un disegno di legge sia iscritto con **priorità all'ordine del giorno**;
- il disegno di legge prioritario dovrà essere sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di **70 giorni**;
- sono **ridotti della metà** i termini già esigui per la deliberazione di proposte di modificazione da parte del Senato.

Tale procedura di esame e votazione prioritaria è **esclusa** per: le leggi ad approvazione paritaria di camera e Senato, le leggi in materia elettorale, le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, le leggi di concessione dell'amnistia e dell'indulto e la legge che reca il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri per l'equilibrio di bilancio.

Introdotti alcuni vincoli alla **decretazione d'urgenza**, peraltro oggi già fissati dalle leggi ordinarie e dai principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale: la possibilità di ricorso al decreto-legge è espressamente **esclusa** per le leggi in materia costituzionale ed elettorale, le deleghe al Governo, l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, l'approvazione di bilanci e il ripristino di norme che la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime.

Vengono introdotti alcuni limiti con riferimento alla decretazione d'urgenza, compensati dalla possibilità data al Governo di far approvare i disegni di legge entro termini certi. Alla compressione dell'autonomia della Camera (obbligata a esprimersi entro un tempo prefissato) si somma l'aumento del potere del Governo in Parlamento.

6. Il rapporto tra lo Stato e le istituzioni territoriali: la nuova riforma del Titolo V

Abolita la **legislazione concorrente** tra Stato e Regioni, per come delineata dalla riforma del titolo V del 2001, e rivisto conseguentemente il perimetro delle materie di competenza esclusiva, rispettivamente, statale e regionale.

Ricondotte alla **competenza esclusiva dello Stato** alcune materie, già concorrenti, tra cui: grandi reti di trasporto e navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; promozione della concorrenza; tutela della salute; tutela e sicurezza del lavoro; politiche sociali; istruzione e formazione professionale.

Introdotta la cosiddetta "**clausola di supremazia statale**": ai fini della tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o dell'interesse nazionale, si è previsto che su proposta del Governo - che se ne assume pertanto la responsabilità - la legge statale possa intervenire anche in materie di competenza esclusiva delle Regioni.

Abolite le **Province** quali organi costituzionali dotati di funzioni e poteri propri.

Abolito il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (CNEL).

Eliminata la competenza concorrente e re-introdotta la “clausola di supremazia”, il potere legislativo delle Regioni si riduce. Sembra ci si allontani dal modello “solidale” di federalismo (basato sulla leale collaborazione e la “concorrenza” tra le funzioni), per avvicinarsi al modello “competitivo” (basato sulla netta separazione tra Stato e Regioni e tra Regioni).

Si è conservato il vecchio criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (il criterio delle materie) che è stato indicato dalla Corte costituzionale come un fattore di destabilizzazione. Non si è colta l'occasione per passare ad un criterio diverso (ad esempio quello delle funzioni) che potesse effettivamente semplificare e ridurre il contenzioso tra centro e periferia.

La concorrenza tra la funzione legislativa dello Stato e quella delle Regioni, formalmente eliminata, in realtà avrà ancora la possibilità di essere esercitata in tutte quelle materie dove la competenza esclusiva dovrà limitarsi alle “disposizioni generali e comuni”. Questa nuova formulazione appare di incerto significato: dovrà intervenire la Corte costituzionale a chiarirne la portata.

L'abolizione delle Province elimina la “copertura costituzionale”, ma non produce l'effetto automatico della cancellazione di questi enti territoriali, che potranno continuare ad essere regolati dalla legge, almeno fin tanto che la maggioranza e il Governo lo riterrà utile.

7. Strumenti di democrazia diretta

Viene **innalzato fino a 150mila** (attualmente 50mila) il **numero delle firme richieste** per la loro presentazione alle Camere dei i disegni di **legge d'iniziativa popolare**. Si vincolano i Regolamenti parlamentari a prevedere, per questi disegni di legge, tempi certi di esame e votazione.

Viene modificato l'istituto del **referendum abrogativo**, con l'introduzione di un **doppio quorum**:

- in caso di sottoscrizione della proposta da parte di **500mila elettori**, per la validità della consultazione sarà necessaria la partecipazione al **referendum della maggioranza degli aventi diritto al voto**;
- in caso di sottoscrizione della proposta da parte di **800mila elettori**, sarà sufficiente la partecipazione della **maggioranza dei votanti all'ultima elezione della Camera dei deputati**.

Gli strumenti di democrazia diretta non vengono favoriti: da un lato si prevede l'innalzamento del numero delle firme necessarie per poter presentare disegni di legge d'iniziativa popolare, dall'altro si rinvia ai Regolamenti parlamentari di stabilire le regole per la presa in esame da parte delle Camere.

Si introduce un doppio quorum di validità del referendum in base al numero di sottoscrittori. Si semplifica assai una questione in realtà molto complessa.

