

Quindici prove per un delitto costituzionale

di Donatella Coccoli

da *left* 42, 15 ottobre 2016



Come in un giallo di Agatha Christie, gli indizi sono sparsi qua e là e alla fine della lettura il mistero è svelato. Con l'aiuto di giuristi e costituzionalisti, siamo andati a caccia di indizi nel testo — in certe parti decisamente “oscuro” — del ddl Renzi-Boschi. E abbiamo smascherato le menzogne che raccontano i sostenitori della “riforma”.

Punto per punto, tutte le ragioni per votare NO

Che c'è di strano? È una revisione costituzionale come altre.

No, è un'altra Costituzione, visto che tocca 47 articoli su 139, un terzo del totale. Secondo il teorico del Diritto italiano Luigi Ferrajoli, questo rappresenta “un radicale aspetto di illegalità”, perché la Costituzione non prevede “l'indebita trasformazione del potere di revisione costituzionale previsto dall'articolo 138, che è un potere costituito, in un potere costituente”. Dal 1948 a oggi, infatti, sono stati toccati uno o pochissimi articoli. La riforma più invasiva, finora, è stata quella della modifica del Titolo V, che ha riguardato 17 articoli della Carta. Quella del centrodestra del 2005, che modificava oltre 50 articoli della Parte II della Costituzione, è stata bocciata dal referendum del 2006.

È un abuso di potere.

La prima parte della Costituzione non verrà toccata.

Lo ha detto, tra gli altri, Roberto Benigni, che aveva fatto uno spettacolo proprio sulla prima parte della Costituzione. Ma, come fanno notare tanti giuristi, i principi fondamentali contenuti nella prima parte vengono toccati per forza dagli effetti dei cambiamenti della seconda parte. Un esempio per tutti: “Eliminando l'elettività diretta del Senato si viola addirittura uno dei principi supremi della Costituzione, l'articolo 1” afferma Alessandro Pace, “che stabilisce che la sovranità appartiene al popolo”. E che dire del diritto alla salute, al lavoro, allo studio?

Il ddl Renzi-Boschi tocca anche i principi fondamentali della Costituzione.

La riforma è stata voluta dal Parlamento.

Il testo parte dal governo, non a caso è chiamato comunemente ddl Renzi-Boschi. La riforma è approvata da una minoranza, ovvero un partito di maggioranza relativa che alle ultime elezioni ha preso il

25% dei voti, corrispondenti al 15% degli elettori. Ferrajoli afferma che “solo per il modo in cui è stata approvata, merita di essere respinta indipendentemente dai contenuti”: tempi ridotti, sedute fiume, allontanamento dei dissenzienti in violazione dell’articolo 67 (ogni parlamentare “rappresenta la Nazione ed esercita la sua funzione senza vincolo di mandato”). Come sottolinea Andrea Pertici, alle opposizioni è stata preclusa ogni possibilità di incidere: “Le uniche modifiche sono state proposte dalla stessa maggioranza e al limite sono il frutto di una contrattazione con la minoranza interna” al Pd.

È un’operazione di Palazzo.

È finalmente finito il bicameralismo paritario.

Questo è vero, ma non si dice cosa nasce al suo posto. Qui le interpretazioni sono diverse. Ferrajoli lo definisce “monocameralismo sommamente imperfetto”¹, per Pertici è un “bicameralismo differenziato”, mentre di recente Stefano Rodotà l’ha definito un bicameralismo “che generosamente potrebbe essere detto pasticciato”. Due Camere così diverse avranno più difficoltà a lavorare insieme, sostiene Pertici. E l’ipotesi dei presidenti delle due Camere che si metteranno d’accordo per decidere le materie di competenza appare bizzarra.

Inizia l’era del bicameralismo pasticciato.

È la riforma che voleva anche la sinistra.

Quando ha fatto questa dichiarazione, il ministro Maria Elena Boschi ha omesso di aggiungere che la sinistra voleva il monocameralismo perfetto. Pietro Ingrao, per esempio, voleva sì l’abolizione del Senato, ma era per la *centralità* del Parlamento, non del governo. Voleva la democrazia partecipativa, la “democrazia di massa”, come sottolinea Zagrebelsky. Un’idea opposta a quella che sottende l’attuale revi-

¹ “Imperfetto per due ragioni. In primo luogo perché la seconda Camera non è affatto abolita, ma sostituita da un Senato eletto non dai cittadini, come vorrebbe il principio della sovranità popolare, ma dai Consigli regionali “in conformità” — non è chiaro in quali forme e grado — “alle scelte espresse dagli elettori”, e tuttavia dotato di molteplici competenze legislative. Contrariamente alla semplificazione vantata dalla propaganda governativa, ne seguirà un’enorme complicazione del procedimento di approvazione delle leggi. Basti confrontare l’attuale articolo 70 della Costituzione, composto di una riga — “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere” — con il suo nuovo testo, articolato in sette commi lunghi e tortuosi che prevedono ben quattro tipi di leggi e di procedure: a) le leggi di competenza bicamerale, come le leggi costituzionali, le leggi di revisione costituzionale, le leggi elettorali e altre numerose e importanti leggi sull’ordinamento della Repubblica; b) tutte le altre leggi, di competenza della Camera ma a loro volta differenziate, a seconda del grado di coinvolgimento del Senato nella loro approvazione, in tre tipi di leggi: b1) le leggi il cui esame da parte del Senato può essere richiesto da un terzo dei suoi componenti e sulle cui modificazioni la Camera si pronuncia a maggioranza semplice in via definitiva; b2) le leggi di cui all’articolo 81, 4° comma, le quali vanno sempre sottoposte all’esame del Senato, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data di trasmissione; b3) le leggi di attuazione dell’articolo 117, 4° comma, della Costituzione, che richiedono sempre l’esame del Senato e le cui modificazioni a maggioranza assoluta dei suoi componenti sono derogabili solo dalla maggioranza assoluta dei componenti della Camera. All’unico procedimento bicamerale attuale vengono dunque sostituiti quattro tipi di procedure, differenziate sulla base delle diverse materie a esse attribuite. È chiaro che questo pasticcio si risolve in un’inevitabile incertezza sui diversi tipi di fonti e procedimenti, ancorati alle diverse ma non sempre precise e perciò controvertibili competenze per materia. Il comma 6° del nuovo articolo 70 stabilisce che “i Presidenti delle Camere decidono, d’intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza”. Ma come si risolverà la questione se i due presidenti non raggiungeranno un accordo? E comunque l’incertezza e l’opinabilità delle soluzioni adottate rimangono, e rischiano di dar vita a un contenzioso incontrollabile su questioni di forma che finirà per allungare i tempi dei procedimenti e per investire la Corte costituzionale di una quantità imprevedibile di ricorsi di incostituzionalità per difetti di competenza”. (Da *Non sono modifiche: è un’altra Costituzione*, di Luigi Ferrajoli, *Left*, 25 giugno 2016).

sione: il monocameralismo perfetto con il proporzionale rappresentava tutto l'arco costituzionale e tutelava la centralità del Parlamento.

La sinistra voleva il Parlamento al centro.

Ve la prendete con il governo, ma la riforma non riguarda l'esecutivo.

È vero il contrario: il ddl Renzi-Boschi rafforza il governo indebolendo il Parlamento e gli istituti di controllo e garanzia. Ma non apertamente: il rafforzamento dell'esecutivo è il risultato dell'operazione di sistematica riduzione dei poteri degli altri organi istituzionali. Il Parlamento è "ridotto a organo decorativo di ratifica plaudente delle decisioni governative", sostiene Ferrajoli, con il risultato che l'esecutivo acquisisce un potere più forte di quello che avrebbe in uno Stato presidenziale. Quello che Leopoldo Elia chiamava "premierato assoluto", ricorda Zagrebelsky.

Ma il ddl Renzi-Boschi rafforza il governo in diversi modi. Intanto, eliminata la fiducia da parte del Senato, sarà solo la Camera (con i rappresentanti eletti sulla base dell'*Italicum*) ad approvare o meno un governo. Inoltre l'esecutivo influisce sui lavori della Camera, poiché continua a disporre di decreti legge, fiducia e "stratagemmi" come canguro, maxiemendamento, tagliola, ghigliottina. Non solo. Il governo potrà addirittura incidere sul calendario dei lavori della Camera. L'articolo 72, comma 7, della riforma prevede infatti il voto "a data certa" per la Camera nel caso ci sia un disegno di legge "essenziale per l'attuazione del programma di governo". A questo proposito, Zagrebelsky fa notare che l'ultima volta in cui un governo formalizzò il potere di incidere sull'ordine del giorno parlamentare risale al periodo fascista (art. 6, l. 2263/1925). Come se non bastasse, a causa degli effetti dell'*Italicum* e della riduzione del Senato, l'elezione degli organi di controllo e di garanzia, come il presidente della Repubblica, la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura, potranno rispecchiare di più la maggioranza di governo al potere in quel momento. Per l'elezione del presidente della Repubblica è prevista una maggioranza diversa dall'attuale: dal settimo turno, infatti, basteranno i 3/5 dei "votanti", e non dei membri dell'assemblea. Quindi con 220 voti, vale a dire i 3/5 della maggioranza semplice delle Camere riunite (630 deputati e 100 senatori), si potrà eleggere il presidente della Repubblica "su misura" del partito di maggioranza. La Carta in vigore, invece, dal terzo scrutinio prevede la maggioranza assoluta.

La riforma dà un potere enorme al governo.

Si darà spazio alle Regioni con il Senato delle autonomie.

Non è vero. Il nuovo Titolo V sarà il ribaltamento della precedente riforma del 2001 (votata, ricordiamolo, anche da molti sostenitori del ddl Renzi-Boschi): tutto cancellato in nome di un nuovo, forte, accentramento dei poteri. Il ddl introduce la "clausola di supremazia" per cui sarà la legge dello Stato, su proposta del governo, a prevalere sempre. Ma i contenziosi davanti alla Corte costituzionale continueranno perché, anche se saranno più numerose le materie esclusive statali, nell'articolo 117 si prevedono "disposizioni generali e comuni" in materia di istruzione, salute, beni culturali, turismo, ecc.: i famosi principi delle "leggi cornice" che, sostiene Zagrebelsky, sono all'origine dei conflitti.

I poteri delle autonomie locali saranno fortemente ridotti.

Il Sì migliora la salute di tutti gli Italiani.

Poiché la Sanità rientrerà nelle “disposizioni generali e comuni”, lo Stato detterà le regole generali e le autonomie locali entreranno nel dettaglio. Ma tutta la parte della “programmazione e organizzazione dei servizi sanitari” rimarrà appannaggio delle Regioni, è scritto nero su bianco. Pertanto, oltre al rischio di conflitti, rimane irrisolto il principio dell’equo funzionamento del servizio sanitario: la riforma fa riferimento ai costi *standard* (quelli, per intenderci, per cui una siringa deve avere lo stesso costo ovunque), ma il federalismo fiscale rimane “non solidale ma asimmetrico”, sostiene l’avvocato Anna Falcone, sottolineando che “il fondo perequativo, che doveva rimuovere gli squilibri economici e sociali, è rimasto lettera morta”.

Per la Sanità ci saranno Regioni di serie A e Regioni di serie B.

Si semplifica l’iter di formazione delle leggi.

Nella Costituzione attuale, l’articolo 70 è di nove parole: “La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere”. Nella revisione, invece, ci sono 432 parole, due pagine, sette commi, quattro tipi di legge². Non solo: oltre all’articolo 70, altri articoli della Boschi-Renzi prevedono ulteriori procedure. In totale, Zagrebelsky ne conta dieci: “Una Babele”. Anche nella forma: l’articolo 70 è costruito “con una tecnica legislativa decisamente involuta” sostiene il giurista Luca Benci: rispetto alla Costituzione attuale, dove le frasi hanno una lunghezza massima di 20 parole, qui ci sono periodi di 173 parole. C’è chi ha detto con ironia che per leggere il nuovo articolo 70 è necessario aver vicino un giurista (poiché c’è il continuo rimando ad altri testi, una vera anomalia) ma anche uno pneumologo! Mentre una legge, e tanto più una Costituzione, devono essere comprensibili da tutti, come ha più volte sostenuto Michele Ainis (che sull’argomento ha scritto anche un libro, *La legge oscura*, edito da Laterza), poiché la cripticità del linguaggio impedisce l’osservanza della legge che è un dovere dei cittadini, come stabilisce l’articolo 54 della Costituzione. E Ferrajoli mette in evidenza un altro punto chiave: cosa significa il comma 6 del nuovo articolo 70, “I presidenti delle Camere decidono, d’intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza”? Secondo il giurista, “incertezza e opinabilità delle soluzioni adottate”. Col rischio di “dar vita a un contenzioso incontrollabile su questioni di forma che finirà per allungare i tempi e investire la Corte costituzionale”.

La formazione delle leggi si complica, dando adito a contenziosi.

La riforma serve per fare più leggi.

In realtà, nel nostro Paese, la produzione legislativa non è affatto scarsa: ogni tre giorni viene approvato un provvedimento. Anzi: “si producono troppi atti normativi rispetto alla reale necessità” (Paolo Bianchi) e spesso si delegano ad altri provvedimenti i contenuti prescrittivi. Problema che è stato denunciato anche da Tony Barber sul *Financial Times*: “Nel dopoguerra il Parlamento italiano ha approvato un numero maggiore di leggi di quelle di Francia, Germania, Regno Unito e Usa”. Circa l’80% delle leggi è di fonte governativa. E con la riforma rimarranno appannaggio dell’esecutivo i decreti legge e le

² Vedi nota 1.

leggi delega, che in altri ordinamenti non esistono.

L'Italia ha bisogno di meno leggi e migliori.

Il Parlamento è rallentato dalle “navette”.

Il passaggio tra le due Camere, il famoso “ping pong”, avviene nel 20-25% dei casi (Zagrebelsky). Piuttosto è il governo a essere lento nell'adottare i regolamenti attuativi delle leggi approvate. Oppure le leggi delega. Come per la legge 107, la cosiddetta *Buona Scuola*: a distanza di oltre un anno dall'approvazione, attende ancora le dieci leggi delega affidate al governo su temi fondamentali come l'istruzione professionale, l'educazione 0-6, e così via.

L'attuazione lenta delle leggi è causata dal governo.

Il nuovo Senato sarà come il Bundesrat tedesco.

I senatori, ricordiamo, passano da 315 a 100, di cui 5 nominati per sette anni dal presidente della Repubblica e gli altri 95 divisi tra sindaci (22) e consiglieri regionali (73). Ma il Senato non sarà come quello tedesco: là i senatori rappresentano gli esecutivi dei singoli *länder*, mentre i nostri non saranno nominati dalle giunte regionali, ma eletti/nominati dai Consigli regionali con il metodo proporzionale, per cui non rappresenteranno le istituzioni, ma i partiti (Benci).

E il nostro Senato sarà diverso anche da quello francese, che per un terzo è frutto di suffragio indiretto da parte di collegi di parlamentari, consiglieri regionale e municipali. Mentre i nostri senatori chi rappresenteranno? “Non si capisce se i senatori rappresenteranno le Regioni in quanto enti, i gruppi consiliari oppure le popolazioni” scrivono Zagrebelsky e Pallante.

Anche perché ancora non è chiaro come saranno eletti. È vero che in un comma — per tener buona la minoranza del Pd che reclamava l'elezione diretta dei senatori — è stata introdotta la frase che stabilisce che l'elezione si svolgerà “in conformità alle scelte espresse dagli elettori”, ma il punto rimane oscuro: “un pasticcio dell'ultima ora” scrive Zagrebelsky.

I senatori, poi, pur essendo *part-time*, avranno l'immunità parlamentare per tutti i reati comuni da loro commessi, sottolinea Alessandro Pace (*la Repubblica*, 21 agosto).

Ma almeno funzionerà, il nuovo Senato? La composizione del Senato sembra “concepita per rendere quanto mai arduo, e per certi versi impossibile, il suo funzionamento” sostiene Stefano Rodotà su *la Repubblica* dell'8 ottobre. Come faranno i sindaci a svolgere il loro mandato, essere presenti a Palazzo Madama durante le sedute e, allo stesso tempo, avere anche una preparazione sulle materie europee, visto che esse rientrano fra le competenze del Senato? “Per i sindaci il Senato sarà dunque una sorta di dopolavoro?” si chiede Rodotà.

Il nuovo Senato funzionerà male e non si sa chi rappresenterà.

La riforma ce la chiede l'Europa.

L'Europa chiede ben altro. Afferma Andrea Pertici: “Documenti internazionali — come uno studio Ocse del 2014, citato dal governo stesso in un dibattito parlamentare, e il recente Bollettino Bce 5/2016 —

chiedono soprattutto soluzioni per garantire la concorrenza e per la lotta alla corruzione”. E poi, quale Europa? Quella della lettera di Draghi a Trichet del 5 agosto 2011, che era un vero e proprio *diktat* dei poteri economico-finanziari al “caro primo ministro”? O forse il riferimento è al tristemente famoso rapporto della banca d'affari J.P.Morgan del 28 maggio 2013, che definiva “non funzionali” — perché mettono al centro la tutela dei lavoratori — le Costituzioni e i sistemi politici dei Paesi dell'Europa meridionale costruiti dopo la caduta del fascismo?

L'Europa chiede la lotta alla corruzione.

La riforma incentiva la democrazia partecipata e diretta.

L'istituto del referendum vedrà sì l'abbassamento del quorum (sulla base dei votanti alle ultime elezioni) ma per poter chiedere il referendum occorreranno 800.000 firme invece di 500.000! Cifra quasi mai raggiunta. Quindi ci si fa belli della riduzione del quorum, ma in realtà si rendono i referendum impossibili. E anche per le leggi di iniziativa popolare le firme da raccogliere aumenteranno: anziché le 50.000 attuali, ne serviranno 150.000! Inoltre, l'introduzione dei referendum popolari propositivi e di indirizzo — ricordati con enfasi da Boschi a *Otto e mezzo* — viene solo annunciata, ma demandata a future leggi di attuazione.

Si riducono gli spazi di democrazia diretta.

La riforma taglia i costi della politica.

Il governo ha prima sbandierato risparmi per un miliardo, poi è sceso a 500 milioni. Con Renzi che annuncia di voler destinare i soldi risparmiati al fondo per la povertà. Ma la Ragioneria dello Stato quantifica il risparmio reale attorno ai 58-60 milioni.

NO, la riforma non è un risparmio.