

Siamo in un momento particolarmente delicato per il futuro della nostra Repubblica.

La riforma della Costituzione approvata dal Parlamento ha determinato una frattura nel Paese che, sinceramente, avremmo potuto e dovuto evitare.

Fatta questa premessa, prima di entrare nel merito delle ragioni del Sì o del No alla riforma costituzionale, appare fondamentale, a mio avviso, ricordare sinteticamente che cosa è una Costituzione, quali siano le sue caratteristiche e le sue finalità.

Dunque, occorre cominciare con il dire che la Costituzione non è una legge come le altre, ma è sovraordinata alla legge ordinaria, ciò significa che quelle leggi devono essere conformi alla Costituzione.

La Costituzione è un insieme di norme, di principi generali, necessari per tenere insieme una comunità; deve trattarsi di norme di carattere generale, cioè che si riferiscano a tutti i cittadini e valide per ogni situazione, di carattere astratto, cioè che non si possano riferire a singole persone o a singoli gruppi di cittadini, devono essere destinate, proprio per queste caratteristiche di generalità ed astrattezza, a durare nel tempo; il classico esempio di tendenziale durata nel tempo di una Costituzione è data dalla Costituzione americana, che data dal 1787 e che è ancora tuttora vigente; certo, anch'essa ha avuto delle modifiche, i cd. Emendamenti, quelli che abbiamo imparato a conoscere dai film americani ove sovente abbiamo sentito gli imputati far riferimento al 2^a emendamento, in tema di armi o al 5^a emendamento in tema di diritto dell'imputato a non deporre contro se stesso; gli emendamenti sono stati, in realtà, assai pochi ed i principali, tra cui quelli che Vi ho appena ricordato, hanno oltre due secoli di anzianità.

Ciò per dire che l'anzianità di una Costituzione non è, di per sé, motivo di sua modifica, anzi, secondo alcuni costituzionalisti, proprio la sua anzianità e la sua sopravvivenza a mutamenti di governo ne fanno il baluardo dell'istituzione.

Se le Costituzioni sono destinate a durare nel tempo, ciò significa che accusare la nostra Costituzione, a priori, come vecchia, perché ha 70 anni di vita, mi sembra una stupidaggine ed un controsenso; ho sentito dire da esponenti del PD che sono 70 anni che i cittadini attendono di modificarla, come dire che sin dal momento della sua nascita! Ora, ho notato che si è un po' limitato il periodo per cui si dice che sono almeno 30 anni che attendiamo questa riforma, come si attende il Messia!

Certo, ciò non significa che essa non possa venire emendata, tenendo conto dell'evolversi della situazione sociale, ma ciò deve sempre avvenire, proprio per le caratteristiche che ho sopra ricordato, ricercando il maggior coinvolgimento

possibile delle forze politiche parlamentari, evitando modifiche della Costituzione a colpi di maggioranza e, comunque, rispettando il sistema di modifica che gli stessi Padri Costituenti avevano statuito all'art. 138.

Non seguire queste regole porta sempre a conseguenze negative per lo Stato e per la democrazia. La prova più evidente è costituita dall'ultima modifica costituzionale intervenuta nel 2001, imposta dalla allora maggioranza di governo in relazione al Titolo V della Costituzione, in nome di quel concetto di Federalismo che, all'epoca, costituiva il principale argomento della discussione politica, quasi che esso fosse la panacea di ogni male; oggi, a distanza di 15 anni, i rapporti Stato-Regioni vengono nuovamente capovolti, facendo ritornare in capo allo Stato potestà legislative precedentemente attribuite alle Regioni.

Ma è mai possibile che una simile, fondamentale, questione venga affrontata in maniera così approssimativa, apportando una prima, rilevante, modifica approvata a colpi di maggioranza e poi, nel giro di 15 anni, il Titolo V venga di nuovo modificato senza condivisione da parte di una considerevole parte del Parlamento?

Ma di qui a 15 anni una nuova maggioranza parlamentare cambierà di nuovo la Costituzione in relazione al Titolo V?

La nostra Costituzione è considerata una costituzione rigida, non nel senso di legge "morta", ma, come affermava Piero Calamandrei, come legge costituente un programma politico che è obbligo realizzare.

Dunque, la Costituzione ci dà dei principi che dobbiamo realizzare e che, ad oggi, abbiamo realizzato solo in parte, l'art. 138 consente di apportare alla Costituzione non qualsiasi modifica, ma solo modifiche volte a realizzare quel programma.

Insomma, la Costituzione è materia da trattare con la massima attenzione e circospezione, dimenticando gli interessi di bottega e badando ad enunciare quei principi che rendano possibile la convivenza civile tra anime anche molto diverse e lontane tra loro della società.

Dice il Prof. Zagrebelsky, oggi così criticato ed attaccato dai fautori del SI, che la Costituzione è quello strumento che ci siamo dati da sobri per il momento in cui fossimo ubriachi!

Dunque, ogni modifica alla Costituzione va vista in quell'ottica; non necessariamente, chi ne chiede la modifica dichiara espressamente di voler modificare le istituzioni: diceva Calamandrei, a proposito della scuola pubblica *"Facciamo l'ipotesi, così astrattamente, che ci sia un partito al potere, un partito dominante, il quale però formalmente vuole rispettare la Costituzione, non la vuole*

violare in sostanza. Non vuoi fare la marcia su Roma e trasformare l'aula in alloggio per i manipoli; ma vuole istituire, senza parere, una larvata dittatura. Allora, che cosa fare per impadronirsi delle scuole e per trasformare le scuole di Stato in scuole di partito? Si accorge che le scuole di Stato hanno difetto di essere imparziali. [...]

Allora il partito dominante segue un'altra strada. Comincia a trascurare le scuole pubbliche, a screditarle, ad impoverirle. Lascia che si anemizzino e comincia a favorire le scuole private. [...] Ed allora tutte le cure cominciano ad andare a queste scuole private. Cure di denaro e di privilegi. Si comincia persino a consigliare i ragazzi ad andare a queste scuole, perché in fondo sono migliori si dice di quelle di Stato. [...]

Così la scuola privata diventa una scuola privilegiata. (dal discorso al III Congresso dell'Associazione a difesa della scuola nazionale, Roma, 11 febbraio 1950)." e così si modifica la Costituzione, addirittura senza formalmente modificarla.

Fatte queste premesse, occorre verificare se nel nostro caso, siano stati rispettati quei criteri che ho evidenziato e se nei nuovi contenuti della Carta Costituzionale non si annidino attacchi a quei principi fondamentali della Costituzione.

Sotto questo profilo va immediatamente rilevato come la riforma costituzionale sia stata approvata da un Parlamento la cui elezione era stata dichiarata illegittima dalla sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale relativa al cd. Porcellum; ora, se è vero che in quella sentenza la Corte aveva fatta salva la permanenza, evidentemente provvisoria, del Parlamento, non potendosi immaginare uno Stato privo dell'organo del potere legislativo, è altrettanto vero che le funzioni di quel Parlamento avrebbero dovuto essere limitate, oltre che agli affari correnti, alla realizzazione di una nuova legge elettorale con cui andare a rieleggere il Parlamento stesso. Invece, non ci si è limitati a questo, ma il Parlamento si è assunto il compito, non consentitogli, di promuovere l'attuale riforma della Costituzione, vale a dire l'atto più alto tra quelli attribuiti al Parlamento, accompagnandola, peraltro, con una nuova legge elettorale anch'essa sospettabile di incostituzionalità, se è vero, come è vero che la Corte Costituzionale è chiamata a decidere sull'eventuale incostituzionalità dell'Italicum, così come sostenuto dai Giudici di Torino, di Messina e di Perugia ed ora, notizia di oggi, anche di Genova.

A dire il vero, la Corte avrebbe già dovuto decidere all'udienza del 4 ottobre 2016, ma con un provvedimento non motivato la causa è stata rinviata a nuovo ruolo, cioè a data da destinarsi! Che cosa sarebbe successo, anche in relazione alla collegata questione della riforma costituzionale, se la Corte avesse pronunciato la sua decisione, non è dato ovviamente sapere; certo che questo ritardo consente ai

sostenitori del SI di provare a depotenziare le argomentazioni circa l'influenza dell'Italicum sulla legge di riforma della Costituzione, proclamando la volontà di modificare quella legge.

Si parla sovente dell'effetto dirompente determinato dal combinato disposto della legge elettorale con la riforma costituzionale e si sostiene, da parte dei fautori del SI, che si tratterebbe di due questioni slegate tra loro, per cui si dovrebbe andare a votare per il referendum, senza tener conto dell'esistenza e del contenuto dell'Italicum; certo, che il partito di maggioranza ed il suo Governo, che avevano imposto il voto di fiducia per l'approvazione di quella legge, oggi si dichiarino disponibili a modificarla, la dice lunga sul valore dell'Italicum; resta da capire come ed in che senso verrà proposta la modifica della legge elettorale, poiché dal documento approvato dal tavolo politico del PD è emersa una soluzione assolutamente non chiara e che si presta a molteplici soluzioni

Ma perché si tratta di un legame indissolubile tra riforma costituzionale e legge elettorale?

Perché la riforma costituzionale pare volta, nel nome di una malintesa governabilità e di volontà di prevalenza della celerità delle decisioni sulla qualità delle stesse, ad una progressiva sopravvalutazione dell'Esecutivo nei confronti del potere legislativo: si tratta di introdurre una sorta di democrazia esecutiva, una specie di plusvalore dell'Esecutivo sugli altri poteri dello Stato. Ma se così è, allora diventa fondamentale capire quanto meno, se, con la legge elettorale, quell'Esecutivo, così rafforzato, è in qualche modo bilanciato da garanzie che consentano il controllo dei cittadini su di esso; ed invece, con la legge elettorale attuale che garantisce il premio di maggioranza al ballottaggio del secondo turno al partito vincente, pur se esso avesse raggiunto al primo turno una percentuale ridotta, magari nell'ordine del 25% dei voti, con attribuzione allo stesso del 55% dei seggi della Camera, si finisce con il conferire ad un partito che rappresenta una ridotta minoranza dei cittadini il potere di governare attraverso un Parlamento di stretta osservanza, che indica un Governo diretto da quello stesso partito, guidato da un Presidente del Consiglio che non ha vincoli e controlli di sorta da parte delle minoranze, ridotte ad un mero ruolo di impotente opposizione. E ciò ha conseguenze su tutta una serie di altri aspetti, che qui ricordo solo di passaggio, quali l'elezione del Presidente della Repubblica, dei membri laici del CSM e dei Giudici della Corte Costituzionale, rendendo così ulteriormente inattaccabile la posizione del partito, quale che esso sia, vincitore delle elezioni.

Un secondo aspetto che è bene sfatare da subito è che la riforma costituzionale non tocchi i principi fondamentali della Carta Costituzionale. E' ben vero che le modifiche

riguardano tutte articoli rientranti nella seconda parte della Costituzione, quella denominata "Ordinamento della Repubblica", ma è altrettanto vero che la seconda parte della Costituzione contiene meccanismi che devono consentire di attuare la prima parte della Costituzione, quella chiamata dei "Principi Fondamentali". E' evidente che più modifico ed intacco quei meccanismi, più sarà difficile, se non impossibile attuare i principi fondamentali.

Le modifiche apportate rischiano di rovesciare la piramide democratica su cui è fondata la nostra repubblica e contribuiscono a rendere la Costituzione corrispondente a quel sistema che il Prof. Zagrebelsky chiama di oligarchia riservata e che sta sostituendo, di fatto, la democrazia partecipativa.

Ed allora, ricordando quanto ho prima sostenuto, circa le caratteristiche di norma rigida della nostra Costituzione, che costituisce un programma politico non modificabile, è evidente che anche la modifica della seconda parte della Costituzione può andare ad incidere sull'attuazione dei principi fondamentali che, si ricordi, non hanno ancora, ad oggi, trovato piena applicazione: si ricordi, tra tutti, il principio di cui all'art. 1, primo comma: "*L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro*": c'è qualcuno che sia convinto che questo fondamentale principio abbia trovato, sino ad oggi, attuazione? Ed allora, invece che andare a studiare forme pasticciate di modifica costituzionale su punti che, anche involontariamente, potrebbero portare ad un indebolimento dei principi fondamentali, non sarebbe più opportuno mirare ad attuare pienamente la attuale Costituzione, non solo l'art. 1, ma anche, ad esempio, l'art. 39 in tema di organizzazione sindacale?

Tra l'altro, dalla propaganda dei fautori del SI, sembrerebbe che quello della riforma costituzionale sia il problema principale che assilla gli italiani e che impedisce il pieno sviluppo della nostra società; è un po' il *pendant* di quanto Renzi ci ha raccontato sull'art. 18 S.L., ostacolo alla ripresa produttiva in Italia; tralascio questo aspetto relativo ad art. 18 e Jobs Act perché ci porterebbe troppo lontano, ma limitandomi all'interesse dei cittadini per il referendum costituzionale, rilevo che, da sondaggi pubblicati qualche mese fa, esso era pari al 6% a maggio 2016 e, dopo l'inizio della campagna referendaria, a settembre era addirittura sceso al 4%! Mancano dati più recenti sul punto. Inoltre, secondo l'ultimo sondaggio diffuso, l'astensione si è attestata intorno al 40%: ora, al di là della credibilità di questi dati, ciò che emerge clamorosamente è un disinteresse (oltre che una disinformazione) dei cittadini per quei temi che, invece, secondo il Presidente del Consiglio, devono essere modificati per consentire all'Italia di riprendersi sotto il profilo produttivo (esattamente come sostenuto per il Jobs Act).

Non era il caso, forse, di dedicare l'iniziativa del Governo e del Parlamento ad aspetti più rilevanti, significativi e percepiti come tali dai cittadini?

E' naturale che, però, alla fine, al momento di contarsi, il paese finirà per dividersi, creando un'altra spaccatura che certo non contribuirà allo sviluppo della nostra società e finendo per trasformare la democrazia in una battaglia, invece che in una ricerca di collaborazione.

Ed ancora: è accettabile che un Governo, ed *in primis* il suo Presidente del Consiglio scenda in piazza in maniera così plateale per sostenere la riforma costituzionale, salvo ora rendersi conto di avere esagerato. Lo sa il Presidente del Consiglio che l'allora Presidente del Consiglio On. De Gasperi, durante i lavori della Costituente, si astenne dall'intervenire e pronunciò un solo intervento che, però, ebbe cura di pronunciare dal suo seggio di Parlamentare, sottolineando, così, la sostanziale estraneità ed equidistanza del Governo dalle questioni attinenti ai principi fondamentali dello Stato? E che dire del Presidente Monti che non fece costituire in giudizio l'Avvocatura dello Stato nel processo civile avanti la Corte di Cassazione da cui scaturì la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale in tema di illegittimità costituzionale del Porcellum, per ribadire come la questione elettorale richieda una terzietà del Governo sulla materia? Uomini di tempi diversi e di impostazioni politiche diverse, ma entrambe rispettose del ruolo del Parlamento e del popolo.

Ed invece, quando l'11 aprile 2016 il Presidente del Consiglio si è presentato in Parlamento per la discussione finale sulla legge di revisione, i banchi del Parlamento erano semivuoti, mentre quello del Governo era straordinariamente pieno!

Sempre restando nel campo delle critiche generali alla riforma, non si può dimenticare la questione lessicale; la nostra Costituzione era, e continua ad esserlo per le parti restanti, assolutamente stringata e sintetica, riesce ad esprimere concetti anche complessi con termini indiscutibili e forti: valga per tutti l'esempio dell'art. 11 "*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*". Quale altro termine sarebbe stato più efficace e più incontrovertibile di quel "ripudia"? E quale altra dizione sarebbe stata più efficace di quella utilizzata dai padri costituenti? Gli articoli sono brevi, sintetici; ora abbiamo articoli di dubbia comprensione, di difficile realizzazione, di estenuante lettura: tra tutti ricordo l'art. 70 sulla funzione legislativa che era costituito da 9 parole; il nuovo articolo 70 è oggi costituito da 470 parole! Erano tutte indispensabili, o sono state il frutto, come pare, di tentativi di

venire incontro alla minoranza del PD, per catturarne il voto favorevole in cambio di qualche aggiustamento?

Infine, sempre sotto il profilo generale, mi pare che sia stata violata anche la *ratio* della procedura di cui all'art. 138 che tratta del meccanismo di revisione costituzionale; infatti oggi i cittadini sono chiamati a pronunciarsi con un unico SI o con un unico NO su ben 47 articoli, senza poter far valere la propria posizione eventualmente favorevole ad alcune modifiche e contraria ad altre e tutto ciò in nome di una pretesa unitarietà del disegno riformatore: ma che collegamento hanno tra loro la soppressione del CNEL o delle Province con il bicameralismo imperfetto di cui alla riforma, se non quello, discutibile, del risparmio economico? Ed è tanto vero che esiste un problema di correttezza del quesito referendario che addirittura una parte di parlamentari aveva dato luogo alla costituzione di comitati per la presentazione di singoli quesiti referendari, divisi per parti omogenee, il cd. spacchettamento, e che prima davanti al TAR Lazio, poi davanti al Tribunale di Milano sono stati presentati ricorsi d'urgenza volti a far accertare, anche in questo caso, il diritto dei cittadini a votare nei referendum secondo Costituzione, previa trasmissione alla Corte Costituzionale delle sollevate eccezioni di illegittimità costituzionale della legge sul referendum nella parte in cui non consente ai cittadini di poter esprimere il proprio voto su quesiti omogenei tra loro: allo stato i ricorsi sono stati respinti, pur se pende ricorso al Consiglio di Stato con udienza fissata al 1 dicembre.

Siamo, dunque, in una fase assai delicata per la nostra democrazia: la decisione della Corte Costituzionale sull'*Italicum*; il referendum sulla riforma costituzionale: quale Italia ci verrà restituita dopo queste vicende?

Entrando, ora, nel merito delle modifiche oggetto del referendum:

Bicameralismo imperfetto più che monocameralismo.

Uno dei punti più discutibili appare la scelta di mantenere in vita il Senato attribuendogli, però, dei compiti inferiori a quelli della Camera e rendendo l'organo, privato del potere di concedere o revocare la fiducia al Governo, non più eletto dai cittadini.

Benché si parli di abolizione del Senato, il bicameralismo resta vigente.

Si tratta di un'elezione dei senatori definibile come elezione di II grado, o indiretta, nel senso che i 100 senatori, di cui 21 o 22 sindaci, uno per Regione e Provincia autonoma (infatti, non è chiaro se il Trentino-Alto Adige nominerà un senatore per la Regione e due senatori per le province autonome, oppure se solo le Province

nomineranno i senatori ed anche questo è un problema tecnico non da poco) e 74 o 73 consiglieri regionali, con un minimo di due per ogni Regione o Provincia autonoma, verranno eletti tra i membri dei vari Consigli Regionali con metodo proporzionale e in conformità alle scelte dei cittadini elettori per i consiglieri in occasione del rinnovo dei Consigli. Che cosa ciò voglia dire non è né chiaro, né comprensibile, anche perché la disciplina di dettaglio dovrà essere dettata da una nuova legge elettorale. Saranno nominati senatori i consiglieri più votati? Oppure gli elettori dovranno, al momento del voto, esprimere due voti separati, uno per il Consiglio e uno per il Senato?

E come verranno ripartiti i 29 senatori, posto che ne spettano certamente due a ciascuna regione e provincia autonoma e dunque 44 (o 42) in totale, oltre a 21-22 sindaci, residui? La norma parla di ripartizione dei seggi tra le Regioni in ragione della loro popolazione; dunque, si tratterà di ripartire 29 seggi tra 22 Regioni e Province autonome: Si tratterà di un problema matematico di non semplice soluzione!

I senatori, poi, resteranno in carica per periodi variabili, perché il loro mandato è legato alla durata della loro elezione a consiglieri regionali o a sindaci; dunque, ci sarà un ricambio continuo di senatori, stante il fatto che non tutte le elezioni regionali si svolgono contemporaneamente, e meno che mai quelle dei comuni i cui sindaci sono stati eletti senatori.

Non va, infine, dimenticato che, a sensi dell'art. 57, comma 6 le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato, la loro sostituzione saranno regolate con legge approvata da entrambe le Camere, ovviamente le attuali Camere; dunque, nulla di preciso sappiamo, né possiamo dire, su aspetti anche estremamente rilevanti circa la composizione del Senato, in attesa della prevista normativa.

Nell'attesa di quella legge, vigono le disposizioni transitorie che, tra l'altro, prevedono che i seggi siano assegnati a ciascuna lista secondo l'ordine di presentazione dei candidati, che non si possono non definire candidati nominati e non eletti! In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere regionale o Sindaco, poi, viene eletto il primo dei non eletti della medesima lista.

Ma l'aspetto più significativo che già oggi emerge per dimostrare come la nuova norma, vuoi per superficialità, vuoi per una inconcepibile necessità di accelerazione dei tempi, sia del tutto inadeguata a costituire l'arco portante della nostra Repubblica lo si rinviene nella questione attinente la nomina dei senatori tra i consiglieri regionali delle Regioni a Statuto Speciale: dunque, detti Statuti, tutti,

prevedono l'incompatibilità tra le funzioni di senatore e quella di consigliere regionale. Si sostiene da parte dei sostenitori del SI, che la legge di revisione costituzionale prevarrebbe sulla legge speciale costituita dagli Statuti Regionali; e così dovrebbe essere se non vi fosse una norma transitoria della riforma, la n. 13, che stabilisce in maniera inoppugnabile che *“le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano sino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”*.

Mi pare, dunque, che non vi siano dubbi che, fino a quando quegli Statuti non saranno modificati, d'intesa con lo Stato, permarrà l'incompatibilità tra la funzione di consigliere regionale e di senatore; e se il senatore eletto si dimetterà da consigliere regionale, resterà privo di emolumenti, non essendo previsto, come noto, nessun emolumento per i senatori, che vengono retribuiti dagli enti di competenza!

L'art. 68, poi, mantiene per i senatori l'immunità estendendola, conseguentemente, ai consiglieri regionali ed ai sindaci eletti senatori; è vero che l'immunità è relativa alle opinioni ed ai comportamenti tenuti nell'esercizio delle funzioni, ma sarà estremamente difficile distinguere se un determinato comportamento sia stato tenuto dal soggetto interessato nella sua veste di senatore o in quella di consigliere regionale.

Proliferazione dei riti di approvazione delle leggi.

Il fronte del SI insiste sulla necessità di superamento del bicameralismo perfetto concentrando le critiche sulla lunghezza dei tempi di approvazione delle leggi, conseguente alla cd. navetta.

Ora, solo per amore di verità, da uno studio eseguito sui lavori della attuale XVII legislatura, è risultato che il fenomeno del ping-pong (o navetta) tra Camera e Senato ha interessato solo 50 leggi sulle 252 approvate nel corso della legislatura, con una percentuale pari al 19,8%, dunque non certo tale da rappresentare un freno all'attività del Parlamento.

Ciò che, invece, emerge da questo studio e che l'iniziativa legislativa è già ora prevalentemente in mano al Governo, promotore di ben 203 leggi sulle 252 approvate e di queste solo il 15% è stato oggetto di navetta.

Delle 50 leggi rimpallate tra Camera e Senato 43 hanno subito un solo passaggio ulteriore; 5 hanno richiesto due passaggi e solo l'omicidio stradale e la riforma Costituzionale, la legge Boschi, hanno avuto un iter più complesso.

E' una situazione che richiedeva un così drastico intervento a livello costituzionale? Il tempo speso per questi ulteriori passaggi è stato quantificato nella misura del 4%!

Non va dimenticato, poi, che i tempi di approvazione delle leggi dipendono molto dal promotore: se è il Governo, l'iter è assai più rapido; mentre il tempo medio per l'approvazione di una legge è di 237 giorni, le leggi di iniziativa governativa vengono approvate in 172 giorni, quelle di iniziativa parlamentare in 504 giorni.

Le leggi approvate più velocemente sono tutte di iniziativa governativa ed i tempi approvazione variano tra i 13 ed i 40 giorni!

Dunque, il Governo aveva già la possibilità di accelerare i tempi di approvazione di una legge senza dover modificare la Costituzione.

Alla luce delle modifiche alla competenza in materia legislativa, accadrà che al posto di un unico procedimento legislativo ne nascerà un numero assai maggiore, che secondo alcuni costituzionalisti, ammonterà a 10, comprendendovi le procedure previste da disposizioni diverse dal citato art. 70!

Non è affatto certo che la semplificazione e velocizzazione dell'attività legislativa potrà realizzarsi, infatti, il carattere confuso delle competenze (v. la formulazione del già ricordato art. 70) fa prevedere una complicazione delle procedure ed una moltiplicazione dei conflitti, con conseguenti ricorsi alla Corte Costituzionale

E ciò alla faccia della sbandierata accelerazione dei tempi di approvazione delle leggi.

Ridimensionamento del ruolo del Parlamento.

Da quanto sopra detto, emerge già in maniera lampante, a mio giudizio, l'avvenuto ridimensionamento del ruolo del Parlamento rispetto a quello del potere esecutivo.

L'avvenuta trasformazione della democrazia rappresentativa in democrazia esecutiva viene, poi, ulteriormente sottolineato dalla nuova disposizione secondo cui il Governo può imporre alla Camera di esaminare le leggi ritenute essenziali per

l'attuazione del programma entro 70 giorni: si tratta dell'ennesima umiliazione del Parlamento, in nome di quella prevalenza dell'Esecutivo. Non si era più visto dall'epoca fascista un intervento del Governo sull'ordine del giorno dei lavori del Parlamento.

Elezione del Presidente della Repubblica.

La modifica dell'art. 83 prevede che l'elezione del Presidente della Repubblica avvenga per i primi 3 scrutini con la maggioranza dei 2/3 dell'assemblea, esattamente come prima; dal quarto al sesto scrutinio, con la maggioranza dei 3/5 dell'assemblea e dal settimo con la maggioranza dei 3/5 dei votanti.

Apparentemente, nulla di particolarmente negativo, se non il fatto che, mentre con la vecchia Costituzione l'assemblea era costituita da 1008 parlamentari, onde la maggioranza era, per i primi tre scrutini, di 672 voti e per i successivi di 505, in una situazione in cui non vi era premio di maggioranza, oggi con una assemblea costituita da 730 parlamentari, saranno sufficienti 487 voti per i primi tre scrutini e 438 dal 4^a al 6^a; è evidente che il partito vincitore delle elezioni, avrà più facilità ad eleggere il Presidente della Repubblica, potendo contare con certezza su 340 deputati, cui si aggiungeranno i senatori in percentuale non nota, ma sicuramente ipotizzabile almeno nel 50%, dunque nella misura di 50 voti, raggiungendo così una quota di voti che se non sufficiente certamente per i primi sei scrutini, rendono molto probabile l'elezione al 7^a scrutinio, tenendo conto delle assenze fisiologiche e degli alleati facilmente reperibili.

E' evidente, ancora una volta, come il combinato disposto di legge elettorale e riforma costituzionale aumenta il potere del partito vincitore.

Le stesse considerazioni valgono, poi, per l'elezione dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura; anche in questo caso, l'alterazione degli equilibri numerici tra Camera e Senato consentirà più agevolmente al partito di maggioranza di nominare i propri candidati, con un maggior controllo da parte del partito di maggioranza, e dunque, dell'Esecutivo, sull'attività e sul funzionamento della Magistratura.

Proclamazione dello Stato di guerra.

Su questo punto, non si tratta di ipotizzare, ma semplicemente di prendere atto della nuova situazione che si è venuta a creare.

In ragione della modifica delle competenze tra i due rami del Parlamento, la proclamazione dello Stato di guerra, precedentemente deliberata dalla maggioranza assoluta delle due Camere, diventa di competenza esclusiva della Camera dei Deputati che la delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti, dunque, sono sufficienti per deliberare lo stato di guerra 316 voti e poiché, come detto, il partito di maggioranza, qualunque esso sia, dispone di 340 voti, ecco che esso può decidere da solo in una materia così delicata, senza alcuna possibilità di intervento delle minoranze!

E l'ipotesi è tutt'altro che remota, considerando i tempi in cui viviamo, che rendono ben ipotizzabili situazioni potenziali di conflitto bellico.

La Corte Costituzionale.

Anche per la Corte sono state introdotte novità quanto alla elezione dei suoi 5 membri di nomina parlamentare, nel senso che, di essi, tre verranno nominati dalla Camera e due dal Senato in sedute separate, finendo così, inevitabilmente, per creare una divisione all'interno dell'organo, venendo nominati i giudici secondo criteri ovviamente diversi dai due rami del Parlamento; incomprensibile, poi, appare la scelta di un rapporto di 3 a 2 tra i due rami del Parlamento, quando in termini numerici di componenti il rapporto tra le due Camere è di 6 a 1.

Soppressione delle Province.

Uno dei cavalli di battaglia dei sostenitori del SI è l'avvenuta soppressione delle Province, ritenute evidentemente organo inutile ed inutilmente costoso.

La vicenda non è affatto semplice come pare, infatti le Province erano state sostanzialmente già abolite dalla legge 56/2014, la cd. legge Delrio.

A dire il vero, in detta legge le Province erano state sostituite dagli "enti di area vasta" che avevano assunto lo stesso ruolo precedentemente ricoperto dalle Province, in relazione al medesimo territorio.

Con la legge in questione, per complicare ulteriormente la materia, erano state istituite le Città Metropolitane in determinate aree del Paese.

Trattandosi, però, di ente di rilievo costituzionale, in realtà le Province non avrebbero potuto essere abolite senza mettere mano alla Carta Costituzionale ed in effetti, la loro abolizione viene ora sancita in sede di riforma costituzionale.

Oggi, in tale sede, ci si attendeva che gli enti di area vasta venissero in essa riforma inseriti; ed invece la legge di riforma della Costituzione fa perno su Comune, Regione e Città Metropolitana.

Solo l'art. 40 del DDL di riforma della Costituzione introduce gli enti di area vasta, quali enti necessari nella struttura amministrativa e lo fa in maniera alquanto infelice ed incompleta limitandosi a prevedere che *“per gli enti di area vasta, tenuto conto anche delle aree montane, fatti salvi i profili ordinamentali generali relativi agli enti di area vasta definite con legge dello Stato, le ulteriori disposizioni in materia sono adottate con legge regionale.”*.

Dunque, gli enti di area vasta non sono espressamente previsti dalla Costituzione nel suo Titolo V, ma sono previsti da una legge costituzionale avente, nella gerarchia delle fonti, pari valore della Costituzione.

Ma della regolamentazione degli enti di area vasta e del loro rapporto con le Città Metropolitane nulla di specifico si dice, con il rischio che, al posto delle Province avremo una pluralità di enti di area vasta ciascuno dei quali con una propria struttura, dei propri vertici, sulla cui nomina e scelta non esistono, allo stato, indicazioni.

In questo caso, la scelta, condivisibile o meno che sia, non è stata poi portata a termine per le ragioni suddette, con la conseguenza che nemmeno il ventilato risparmio economico è certo, in assenza della legislazione che regolamenti gli enti di area vasta.

Si tratta, in ogni caso, di una riforma, già anticipata dalla L. 56/2014, che pare avere scarso rilievo se alle Province vengono sostituiti altri enti di analogo ambito territoriale e che sino ad ora, nella mera vigenza di quella legge, ha determinato problemi di funzionamento di quegli enti e gravissimi problemi di gestione del loro personale.

La soppressione delle Province si inserisce nella più vasta area della riforma del Titolo V della Costituzione, che a sua volta era stato oggetto di precedente riforma nel 2001; dunque, dopo che la Costituzione era rimasta inalterata sul punto per oltre 50 anni, ora, a distanza di soli 15 anni dalla precedente modifica, si ritiene che sia necessaria una sua correzione; e si tratta di correzione di non poco momento, posto che capovolge i rapporti Stato-Regioni che erano stati inseriti nella Costituzione nel

2001 in ossequio a quel concetto, all'epoca dominante, di "federalismo", propugnato dalla Lega Nord e che tutti i partiti avevano accettato, come se fosse la panacea di ogni male.

Ora, si ritorna a privilegiare il ruolo dello Stato, esattamente nell'ottica opposta a quella sposata nel 2001.

La riforma è, nel metodo, errata oggi come è stata errata ieri: ci si deve rendere conto che la Costituzione deve essere modificata sempre e solo sulla base degli accordi il più possibile ampi e deve essere scritta con assoluta cura ed attenzione.

A questo proposito, e solo *ad colorandum*, va ricordato come l'art. 123, uno dei pochi della seconda parte della Costituzione a salvarsi dalla riforma, continua incredibilmente a far riferimento ad un organo quale il Commissario del Governo che non esiste più da almeno 15 anni!

Nel merito, al di là del positivo ritorno, a mio avviso, ad una maggior competenza dello Stato, con l'eliminazione della competenza concorrente, non si può non rilevare come la confusa dizione usata dal nuovo testo rischia di far rientrare detta competenza in tutti quei casi in cui l'art. 117 comma 2 fa riferimento a "disposizioni generali e comuni" nelle varie materie, rischiando di aprire un nuovo contenzioso Stato-Regioni nella concreta attuazione dei principi regolatori di quelle materie.

Presunta riduzione dei costi della politica.

Uno dei cavalli di battaglia dei sostenitori del SI è quello dell'avvenuta riduzione dei costi della politica ottenuto attraverso la riduzione del numero dei senatori da 315 a 100 e attraverso l'eliminazione dei corrispettivi loro spettanti, percependo i senatori esclusivamente le competenze da consiglieri regionali o da sindaci.

Ora, si tratta di circostanza indubbia, benché non significativamente rilevante, posto che si parla di un risparmio di circa 50 milioni di Euro, ma che deve essere ben valutata per comprenderne la portata. Infatti, i consiglieri regionali dovranno sobbarcarsi delle spese di trasporto ben più consistenti di quelle dei precedenti senatori, dovendo gli stessi suddividere la loro attività tra Senato e Regione di appartenenza; ciò aumenterà in misura difficilmente quantificabile dette spese.

Inoltre, un risultato sicuramente più efficace lo si sarebbe potuto ottenere attraverso una consistente riduzione del numero dei deputati, senza intaccare l'architettura complessiva parlamentare; dunque, il problema non era quello della

riduzione dei costi, ma quello, ben più rilevante, dello spostamento degli equilibri tra poteri dello Stato.

Sulla soppressione del CNEL

Sul punto non vi è molto da dire, nel senso che credo nessuno di noi si sia mai accorto della presenza di quell'ente, onde la sua abolizione costituisce un aspetto non particolarmente significativo, salvo osservare che il CNEL era stato istituito al fine di far entrare nell'amministrazione dello Stato gli interessi dei vari settori produttivi e delle varie organizzazioni che in essi erano inseriti: dunque, un insieme di contributi che dovevano arrivare dal mondo del lavoro e dell'economia.

La sua soppressione significa, dunque abbandonare questa impostazione che aveva, invece, una sua credibilità e fondatezza, tanto da aver costituito materia di discussione sin dai tempi prefascisti ed avervi coinvolto giuristi importanti come Mortati e Ruini.

Dunque, pur preso atto della scelta di abolizione di un organo inefficiente, viene da domandarsi se non sarebbe stato più opportuno tentare di rendere efficace quell'ente, piuttosto che sopprimerlo tout court.

Ma in ogni caso, non mi pare che questa modifica costituisca motivo di particolare doglianza, tanto è vero che ho sentito molte voci affermare che, in caso di spaccettamento del quesito referendario, avrebbero volentieri votato SI per l'abolizione del CNEL, mantenendo invece il loro NO sugli altri aspetti della riforma.

Queste sono alcune delle criticità della riforma costituzionale su cui i cittadini dovranno pronunciarsi; come si vede, si tratta, in alcuni casi, di questioni molto tecniche, sulle quali, ovviamente, non si può pretendere che il cittadino medio sia in grado di esprimere un'opinione fondata; dunque, occorre fare operazione di corretta informazione sia sugli aspetti tecnici, onde che chi è in grado di apprezzarne la rilevanza, lo possa fare con piena cognizione di causa, sia sul piano più generale, strettamente attinente la democrazia partecipativa.

In conclusione, i cittadini dovranno essere ben consci dell'importanza della loro scelta ed ergersi a difensori del ruolo di compromesso svolto dalla Carta Costituzionale.

Torino, 22 novembre 2016.

Avv. Roberto Lamacchia