

SPECIALE REFERENDUM



LE BUGIE DELLA RENZI-BOSCHI E LE RIFORME POSSIBILI GUIDA PER L'ATTIVISTA DEL NO

QUINDICI PROVE PER UN DELITTO COSTITUZIONALE

di **Donatella Coccoli**

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'art. 138, che è un potere costituito, in un potere costituente». Dal 1948 a oggi 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 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 con cui è stata approvata merita di essere respinta indipendentemente dai contenuti»: tempi ridotti, sedute fiume, allontanamento dei dissenzienti in violazione dell'art. 67 (ogni parlamentare «rappresenta la Nazione ed esercita la

sue 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 sommatamente imperfetto», 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 peregrina.

Inizia l'era del bicameralismo pasticciato.

È la riforma che voleva anche la sinistra.

Quando ha fatto questa dichiarazione, la ministra 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 dell'esecuti-

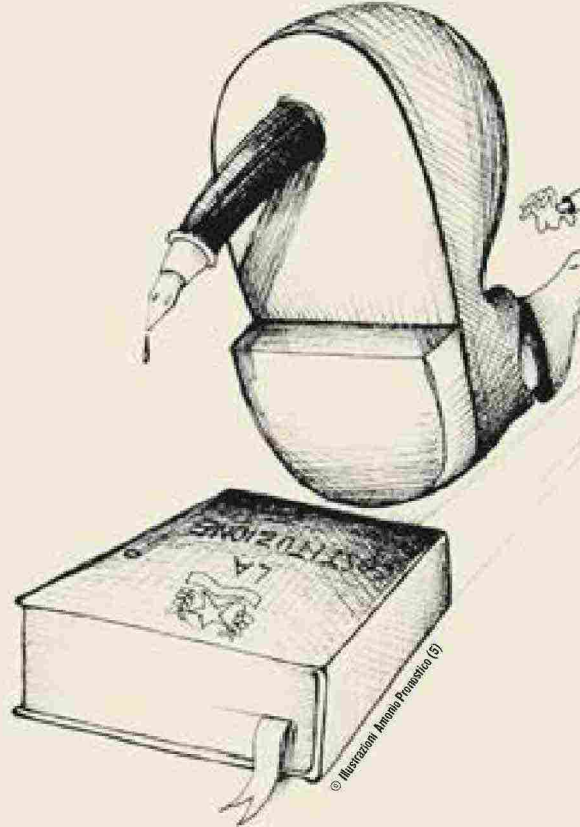
vo. Voleva la democrazia partecipativa, la “democrazia di massa”, come sottolinea Zagrebelsky. Un’idea diversa rispetto a quella che sottende l’attuale revisione. Il monocameralismo perfetto con il proporzionale rappresentava tutto l’arco costituzionale e tutelava la centralità del Parlamento.

La sinistra voleva il Parlamento al centro.

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

È invece il cuore pulsante della riforma, il nucleo dell’attuale ingegneria costituzionale. Perché il ddl Renzi-Boschi rafforza l’esecutivo indebolendo il Parlamento e gli istituti di controllo e garanzia. Ma non apertamente, il rafforzamento è il risultato dell’operazione sistematica di riduzione dei poteri degli altri organi istituzionali. Qui non c’è il disegno di una repubblica semipresidenziale come aveva tentato di fare Berlusconi con la sua riforma costituzionale. 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 rispetto a quello che avrebbe in una forma di Stato presidenziale. Quello che Leopoldo Elia chiamava “premierato assoluto”, ricorda Zagrebelsky.

Il ddl Renzi-Boschi rafforza l’esecutivo in diversi modi. Intanto, elimina la fiducia da parte del Senato e sarà solo la Camera (con i rappresentanti eletti sulla base dell’Italicum) ad approvare o meno un governo. Il governo influisce poi sui lavori della Camera, poiché continua a disporre di decreti legge, fiducia e “stratagemmi” come canguero, maxiemendamento, tagliola, ghigliottina. Non solo. Il governo nella nuova Costituzione può addirittura incidere sul calendario dei lavori della Camera. L’articolo 72 comma 7 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”. Zagrebelsky fa notare a questo proposito che l’ultima volta in cui un governo aveva formalizzato il potere di incidere sull’ordine del giorno parlamentare risale al periodo fascista (art.6, l.2263/1925). Inoltre, 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 Csm, potranno rispecchiare di più la maggioranza di governo al potere in quel momento. Per l’elezione del Capo dello Stato è prevista una maggioranza



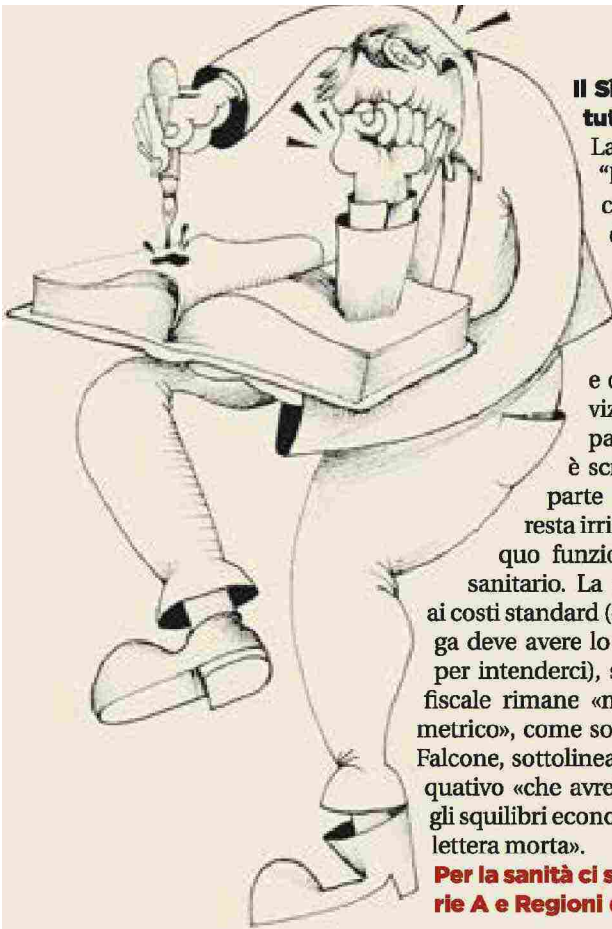
diversa dall’attuale. Dal settimo turno infatti bastano i 3/5 dei “votanti” e non dei membri dell’assemblea. Quindi con 220 voti, vale a dire i 3/5 della maggioranza semplice delle Camere riunite (630 deputati e 100 senatori), si può eleggere il Presidente della Repubblica, magari “su misura” del partito 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.

Il nuovo Titolo V è il ribaltamento della precedente riforma del 2001 votata, ricordiamo, 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. In ogni caso continueranno i contenziosi davanti alla Corte Costituzionale, perché anche se sono più numerose le materie esclusive statali, in un punto dell’articolo 117 si prevedono “disposizioni generali e comuni in materia di” (istruzione, salute, beni culturali, turismo ecc.) da parte dello Stato: sono i famosi principi delle “leggi-cornice”, che, sostiene Zagrebelsky, erano all’origine dei conflitti precedenti.

I poteri delle autonomie locali saranno fortemente ridotti.



Il Sì migliora la salute di tutti gli italiani.

La Sanità rientrerà nelle "Disposizioni generali e comuni", quindi lo Stato detta le regole generali e le autonomie locali entrano nel dettaglio. Ma tutta la parte della "programmazione e organizzazione dei servizi sanitari" rimane appannaggio delle Regioni, è scritto nero su bianco. A parte il rischio di conflitti, resta irrisolto il principio dell'equo funzionamento del servizio sanitario. La riforma fa riferimento ai costi standard (quelli per cui una siringa deve avere lo stesso costo ovunque, per intenderci), solo che il federalismo fiscale rimane «non solidale ma asimmetrico», come sostiene l'avvocato Anna Falcone, sottolineando che il fondo perequativo «che avrebbe dovuto 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.

Nel testo del '48 si legge una riga di nove parole: "La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere". Nella revisione ci sono 432 parole, due pagine, sette commi, quattro tipi di legge. Oltre all'articolo 70 altri articoli della Boschi-Renzi prevedono ulteriori procedure. In totale Zagrebelsky ne conta dieci: «È una Babele». Ma non solo nei contenuti, anche nella forma. L'articolo 70 è un testo costruito «con una tecnica legislativa decisamente involuta», sostiene il giurista Luca Benci. Rispetto alla frase standard della Costituzione, con una lunghezza massima di 20 parole, qui ci sono periodi con 173 parole. C'è chi ha detto con ironia che per leggere l'articolo 70, è necessario avere accanto un giurista - perché c'è il continuo rimando ad altri testi, una vera anomalia - ma anche uno pneumologo! Una legge e tanto più una Costituzione devono essere comprese da tutti, come ha più volte sostenuto Michele Ainis che sull'argomento ha scritto anche un libro (*La legge oscura*, Laterza). La cripticità del linguaggio impedisce l'osservanza della legge che è un dovere dei cittadini, come stabilisce l'arti-

Per leggere il nuovo articolo 70 sulla formazione delle leggi occorre avere accanto un giurista che spieghi il testo, oscuro. Ma serve l'aiuto anche di uno pneumologo! Al posto di due righe e 9 parole, infatti, ci sono due pagine e 432 parole. Una cosa si capisce però: fare le leggi con la revisione Renzi-Boschi sarà molto, molto più complicato

colo 54 della Costituzione. Ferrajoli mette poi in evidenza un altro punto chiave: il comma 6 del nuovo articolo 70: "I presidenti delle Camere decidono, d'intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza". Ma cosa significa? Secondo il giurista «incertezza e opinabilità delle soluzioni adottate». Da qui il 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.

La produttività legislativa nel nostro Paese non è affatto scarsa - ogni tre giorni viene approvato un provvedimento. Semmai «si producono troppi atti normativi rispetto alla reale necessità» (Paolo Bianchi) e spesso delegano ad altri provvedimenti i contenuti prescrittivi. Il problema 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. Rimangono appannaggio dell'esecutivo poi i decreti legge e le 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 in genere nel 20-25% dei casi (Zagrebelsky). Semmai è il governo a essere lento nell'adottare i regolamenti attuativi delle leggi approvate. Oppure le leggi delega. Si veda l'esempio della legge 107, la 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, la valutazione e così via.

L'attuazione lenta delle leggi dipende 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 delle autonomie tedesco perché là i senatori rappresentano gli esecutivi dei singoli Lander, i nostri invece non vengono nominati

dalle giunte regionali ma sono eletti/nominati dai consigli regionali con metodo proporzionale per cui rappresentano le forze politiche presenti, non le istituzioni (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 regionali e municipali (150mila elettori, non i nostri mille). I 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. In un comma è stata introdotta la frase - anche per tenersi buona la minoranza dem che reclamava l'elezione diretta dei senatori - che stabilisce l'elezione "in conformità alle scelte espresse dagli elettori". Questo è davvero un punto oscuro, «un pasticcio dell'ultima ora» scrive Zagrebelsky. Si domanda ancora una volta alla legge elettorale per il Senato. I senatori poi avranno naturalmente l'immunità parlamentare per tutti i reati comuni da loro commessi, pur essendo part-time, sottolinea Alessandro Pace (*Repubblica*, 21 agosto). Ma funzionerà il nuovo Senato? La composizione del Senato sembra «concepita per rendere quanto mai arduo, e per certi versi impossibile, il funzionamento», sostiene Stefano Rodotà su *Repubblica* dell'8 ottobre. Come faranno i sindaci a svolgere il loro mandato, essere presenti a Palazzo Madama durante le sedute e al tempo stesso avere anche una preparazione su materie europee visto che queste rientrano tra le competenze del Senato? Per i sindaci il Senato sarà dunque una sorta di dopolavoro?, si chiede Rodotà. C'è da dire che in Francia il cumulo di mandati dei senatori fa molto discutere. Infine, ci sono i senatori "a tempo determinato" nominati dal Presidente della Repubblica: sono dei "nominati tra i nominati" e potrebbero essere l'ago della bilancia, fa notare Benci, anche perché essendo 5 su 100 hanno un peso maggiore rispetto all'attuale Senato.

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

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, quando ha fatto il suo endorsement per la riforma Renzi-Boschi. Ma, come fanno notare tanti giuri-



DA LEGGERE

Gustavo Zagrebelsky con Francesco Pallante

Loro diranno, noi diciamo, Laterza.

Andrea Pertici, *La Costituzione spezzata*, Lindau.

Algotino, Ciotti, Montanari, Pepino
Io dico no, Edizioni Abele.

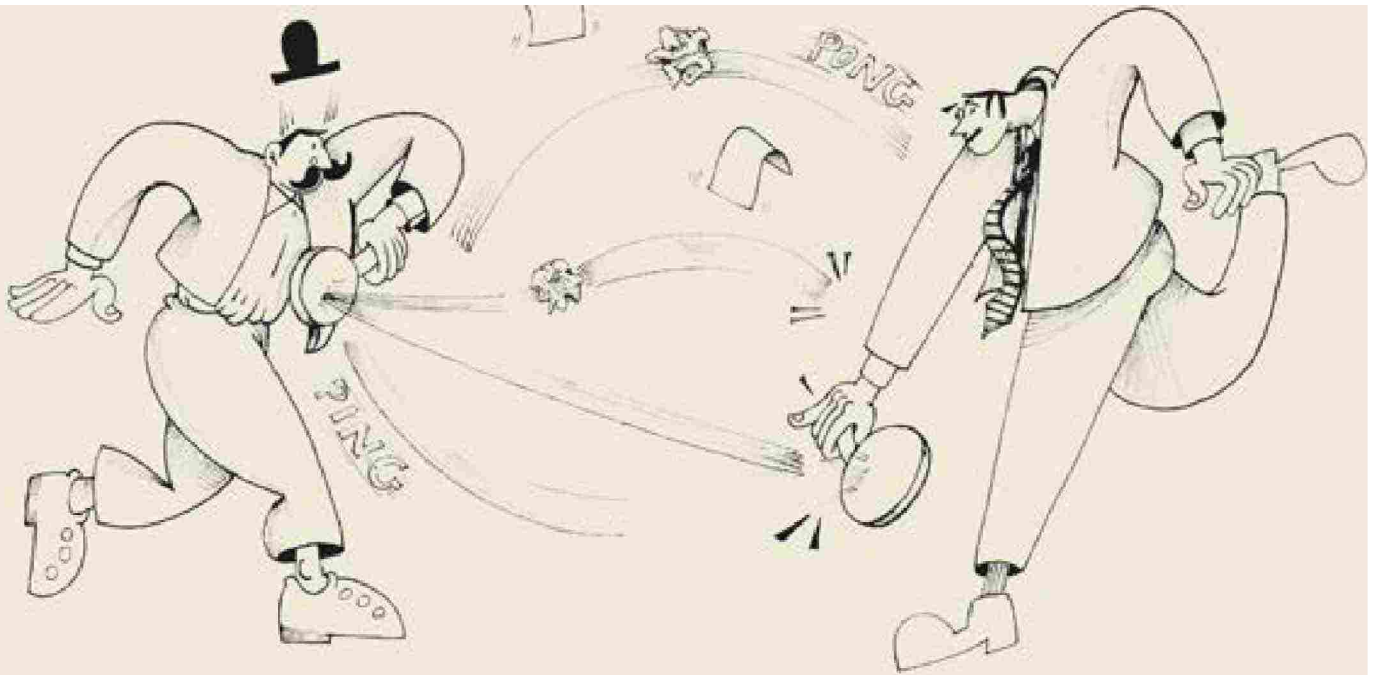
Salvatore Settis, *Costituzione!*, Einaudi.

Luca Benci, *In otto punti le ragioni del No al Referendum costituzionale*, per Un'altra città - La Città invisibile.

Nadia Urbinati, David Regazzoni, *La vera Seconda Repubblica*, Raffaello Cortina editore.

ITALICUM, LA LEGGE ELETTORALE CHE SPACCA LA POLITICA

L' Italicum, la legge elettorale attualmente vigente, è fondamentale perché delinea la costituzione dell'unica Camera di rappresentanti eletti dal popolo. Dopo il referendum del 4 dicembre sarà sottoposto al giudizio della Corte Costituzionale, che nel 2014 aveva già spazzato via il Porcellum, molto simile. Intanto, però, la legge elettorale è al centro di un acceso dibattito anche all'interno del Pd. Dopo numerose "forzature", è stata votata con la fiducia. Gli unici altri casi di legge elettorale votata con la fiducia risalgono al fascismo (la legge Acerbo) e all'immediato dopoguerra (la legge truffa). Ricordiamo le caratteristiche dell'Italicum. Il premio di maggioranza fa sì che la lista che arriva al 40% conquista 340 seggi, cioè il 54% del totale dei 630 seggi della Camera. Se nessuna lista arriva a questo risultato, le due liste che hanno ottenuto più voti vanno al ballottaggio - qualunque sia la percentuale ottenuta al primo turno - e chi vince si prende i 340 seggi. Non c'è nessuna soglia per accedere al ballottaggio, quindi anche una lista che ottiene il 10-15% può prendere il premio di maggioranza. Un premio così ampio si ritrova solo in un altro Paese in Europa: l'Ungheria. I partiti "si candidano per governare" e presentano una lista in cui figura "il capo" della forza politica. In questo modo già dalle elezioni esce il capo del nuovo governo, alla faccia dell'articolo 92 che conferisce al Presidente della Repubblica il potere di nominare il presidente del Consiglio. I capilista poi sono bloccati, per cui circa il 60-70% dei deputati non saranno eletti ma nominati dalle segreterie dei partiti. Secondo Zagrebelsky l'Italicum non solo viola l'articolo 1 - "la sovranità appartiene al popolo" - ma è incompatibile con tutta la prima parte della Costituzione.

**NOTE**

Le fonti utilizzate per questo articolo sono: Luigi Ferrajoli, "Non sono modifiche. è un'altra Costituzione", *Left*, 25 giugno; Paolo Bianchi, "Troppi decreti, troppi voti di fiducia. il problema è il (non governo)", *Left*, 25 giugno; Alessandro Pace, *La Repubblica*, 21 agosto; intervista a Anna Falcone, *Left.it*, 19 settembre; Stefano Rodotà, *La Repubblica* 8 ottobre; Gustavo Zagrebelsky con Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo*, Laterza; Andrea Pertici, *La Costituzione spezzata*, Lindau; Luca Benci, *In otto punti le ragioni del No al Referendum costituzionale*, per Un'altra città - La Città invisibile

sti, anche se non ci sono modifiche dirette la parte dei principi fondamentali viene toccata 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, posto nell'articolo 1», sostiene Alessandro Pace. E cioè che "la sovranità appartiene al popolo". E che dire del diritto alla salute, al lavoro, allo studio? Insomma, esiste "un nesso funzionale" tra prima e seconda parte.

Il ddl Renzi-Boschi tocca anche i principi fondamentali.**La riforma ce la chiede l'Europa.**

L'Europa chiede ben altro - afferma Andrea Pertici -: «documenti internazionali come uno studio Ocse del 2014, citato tra l'altro dallo stesso governo durante un dibattito parlamentare, e il recente Bollettino Bce n.5/2016 chiedono soprattutto soluzioni per garantire la concorrenza o la lotta alla corruzione». E poi quale Europa? Quella della lettera di Draghi e Trichet del 5 agosto 2011? Un vero e proprio diktat indirizzato al "caro primo ministro" con dietro i poteri economico-finanziari. O forse il riferimento è al rapporto J.P.Morgan del 28 maggio 2013 dove si analizzavano le "non funzionali" Costituzioni e sistemi politici dei Paesi della periferia meridionale dell'Europa costruiti in seguito al fascismo? Costituzioni che per la banca d'affari sono da

cambiare perché mettono al centro la tutela dei lavoratori, con "governi deboli e stati centrali deboli rispetto alle regioni".

L'Europa chiede la lotta alla corruzione.**La riforma incentiva la democrazia partecipata e diretta.**

L'istituto del referendum vede sì l'abbassamento del quorum (sulla base della maggioranza dei votanti alle ultime elezioni) ma per poter chiedere il referendum occorrono 800mila firme, invece di 500mila! Cifra quasi mai raggiunta. Quindi ci si fa belli della riduzione del quorum ma per referendum impossibili. Anche per le leggi di iniziativa popolare le firme da raccogliere aumentano: ne serviranno 150mila rispetto alle 50mila attuali. Inoltre i referendum popolari propositivi e di indirizzo - ricordati con enfasi anche da Boschi di recente a *Otto e mezzo* contro un Salvini passivo - vengono annunciati sì, ma demandati a leggi di attuazione.

Si riducono gli spazi di democrazia diretta.**La riforma taglia i costi della politica.**

Prima un miliardo, poi 500 milioni le cifre sbandierate dal governo. Con Renzi che annuncia di voler destinare i soldi risparmiati al fondo povertà. Ma la stessa Ragioneria dello Stato quantifica il risparmio attorno ai 58-60 milioni.

La riforma non è un risparmio.