

Riforma costituzionale

Verso il referendum

Su cosa saremo chiamati a votare

La riforma della Costituzione.

Un focus sui contenuti

Una premessa. Questo non è un contributo a favore o contro la riforma costituzionale; né, tanto meno, è un saggio scientifico. Questo, piuttosto, è un modo per entrare, in punta di piedi, nel vorticoso dibattito in corso sul tema, per offrire un approfondimento di tipo diverso, a cominciare dai toni. Un tentativo di questo tipo origina da una precisa scelta di metodo dell'associazione, a partire dalla quale chi scrive ha voluto disciplinarsi: (provare a) rendere un servizio in termini di riflessione quanto più lineare e obiettivo, confinando l'articolo a una descrizione dei contenuti, almeno di quelli principali, della riforma.

Pertanto, è sinora dichiarato, prima ancora che evidente, il limite (di contenuto) della riflessione, connaturato alla citata scelta (di metodo): il tratto prevalentemente descrittivo della stessa. Ma, in questa sede, tale limite è accolto consapevolmente, per (cercare di) non incorrere nel rischio di incedere nell'argomentazione a favore di questa o di quella tesi, così finendo per sacrificare l'intendimento – quella scelta di metodo – da cui essa muove. Ciò con l'auspicio di creare qualche condizione ulteriore per un discernimento libero del lettore, in vista di quella straordinaria occasione di partecipazione – cui ciascun cittadino è chiamato consapevolmente e responsabilmente – costituita dal referendum costituzionale del prossimo ottobre.

L'approdo. Il 15 aprile del 2016 è stato pubblicato in «Gazzetta ufficiale» il testo di legge costituzionale 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, approvato da Camera e Senato, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta, a esito del procedimento parlamentare aggravato sancito dall'art. 138 della Costituzione.

Dunque, sono molteplici, e di rimarchevole rilievo, i temi interessati dal testo di riforma; su di essi, in chiave critica, è concentrata da lunghissimo tempo l'attenzione del dibattito pubblico, sia in sede istituzionale, su alcuni profili sin dall'Assemblea costituente, sia in sede scientifica.

Superamento del bicameralismo eguale. Preliminarmente, occorre chiarire un equivoco frequente: il testo di riforma non interviene sull'articolazione del Parlamento in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, pertanto il Parlamento della Repubblica italiana conserva la sua composizione bicamerale. Sono invece coinvolte, e in modo decisivo, composizione e funzioni del Senato: questo, infatti, si prefigura – in una ridotta composizione da 315 a 95 senatori, ai quali si aggiungono gli ex presidenti della Repubblica e i cinque senatori di nomina presidenziale per sette anni –, quale organo rappresentativo delle realtà territoriali. A tal fine, è previsto che i senatori siano eletti dai consigli regionali, in modo conforme alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri, nell'ambito delle elezioni per il rinnovo degli organi regionali, tra i consiglieri regionali e i sindaci

del territorio. Va chiarito che, almeno allo stato attuale, non appare prevedibile, almeno in modo chiaro, come, in concreto, potrà funzionare il meccanismo della proiezione indiretta della dimensione regionale e locale, dunque delle modalità di designazione dei rispettivi rappresentanti, nella sede di Palazzo Madama, oltre che il modo in cui sarà assicurato un raccordo con il sistema delle conferenze interistituzionali tra Stato, regioni ed enti locali (quanto al citato profilo della designazione, si intende considerare soprattutto quello in sede di seconda applicazione, in quanto al netto di una previsione transitoria, utile a regolare la prima applicazione, il testo di riforma opera un rinvio alla legislazione elettorale).

In tale ambito, tra i profili di maggior rilievo rientra sicuramente la fuoriuscita del Senato dal circuito fiduciario. Mentre resta invariata la composizione della Camera dei deputati, la quale, eletta direttamente dal corpo elettorale, rappresenta la nazione (art. 67 Cost.) e resta unico titolare del rapporto fiduciario con il governo (art. 94 Cost.); pertanto, accordando e revocando la fiducia, sarà soltanto la Camera a partecipare all'indirizzo politico, nonché all'esercizio delle attività di controllo sull'operato del governo.

In considerazione del superamento della omologazione delle competenze tra Camera e Senato, viene creato un modello, che si diversifica funzionalmente in un articolato disporsi di procedimenti parlamentari, di partecipazione del Senato all'attività legislativa.

Procedimento legislativo. Come anticipato, la differenziazione tra Camera e Senato ha prodotto una significativa articolazione, a partecipazione obbligata o eventuale, del nuovo Senato nei procedimenti legislativi. Nel suo complesso, il procedimento legislativo si articolerebbe in tre principali procedimenti: un primo di tipo bicamerale (Camera e Senato); un secondo di tipo monocamerale (prevale la Camera); un terzo relativo alla cd. «clausola di supremazia» (prevale la Camera con quorum rafforzato).

Quanto al primo procedimento, è il testo di riforma a prevedere un novero di leggi destinate alla deliberazione bicamerale di Camera e Senato. Queste leggi, che godono di un contenuto proprio, essendo tipizzate quali fonti di produzione di una specifica normativa, possono essere sottoposte a modifica, deroga o abrogazione in forma espressa, a seguito del procedimento in sede bicamerale. Si tratta, specificamente, di: leggi di revisione della Costituzione; leggi costituzionali; leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, referendum popolari e forme di consultazione (art. 71 Cost.); leggi sulla definizione di ordinamento giuridico, leggi elettorali, organi di governo, funzioni fondamentali di comuni e città metropolitane (e, in tale ambito, leggi sulle modalità di associazione dei comuni); legge che definisce norme generali e modalità di partecipazione dell'Italia alla formazione e alla attuazione della normativa europea e delle rispettive politiche; legge sui casi di incompatibilità e ineleggibilità con l'ufficio di senatore (art. 65 Cost.); legge elettorale – snodo delicato, sopra evidenziato – su modalità di distribuzione dei seggi, elezione dei componenti del Senato tra i consiglieri e i sindaci, e sostituzione dei componenti del Senato a seguito della cessazione dalla carica elettiva regionale o locale; leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; legge sulla disciplina dell'ordinamento di Roma capitale; leggi finalizzate al riconoscimento di ulteriori condizioni di autonomia per le Regioni ordinarie (art. 116, c. 3, Cost.); legge sull'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti di regioni, comuni e città metropolitane (artt. 117, c. 5, e 129, c. 2, Cost.); legge volta a regolare i casi e le forme in cui le

regioni possono concludere accordi con altri Stati e intese con enti territoriali interni ad altri Stati; legge che definisce i principi generali del patrimonio di comuni, città metropolitane e regioni; legge recante i principi fondamentali del sistema di elezione, oltre che dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità, del presidente della giunta regionale, dei membri della giunta e dei consiglieri regionali, e che definisce durata ed emolumenti degli organi elettivi, e che stabilisce i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio di genere tra donne e uomini nella rappresentanza; la legge che prevede l'ipotesi del distacco dei comuni da una regione.

Quanto al secondo procedimento, esso assume un carattere tecnicamente residuale, dacché si ricorre a esso per tutte quelle leggi diverse da quelle oggetto del procedimento bicamerale (anche se sarà quello quantitativamente più forte). In tale procedimento, la Camera assume un ruolo sicuramente dominante e determinante, benché, a ben vedere, non esclusivo. Infatti, il Senato ha comunque la possibilità di esaminare le leggi oggetto di tale procedimento nel caso in cui lo richieda un terzo dei suoi componenti, entro dieci giorni dalla trasmissione delle leggi da parte della Camera. In tal senso, il Senato gode anche, entro i successivi trenta giorni, del potere di proporre emendamenti. Ma è soltanto la Camera a decidere come deliberare in via definitiva su tali proposte, dunque anche disattendendo il contributo del Senato. Il nuovo circuito decisionale assume profili peculiari, quanto al rapporto Camera-Senato, per le leggi di bilancio e di approvazione del rendiconto consuntivo (art. 81, c. 4, Cost.): infatti, in questi casi, le proposte di modifica da parte del Senato, a cui quelle leggi vanno in automatico, devono essere approvate entro quindici giorni dalla trasmissione del testo da parte della Camera (art. 70, c. 5, Cost.).

Dunque, si può dare luogo alla promulgazione della legge in tre casi: quando il Senato non intende procedere all'esame del testo; quando sia decorso il tempo utile per un suo intervento; quando la Camera si sia pronunciata in via definitiva. Il terzo procedimento segna, infine, un regime di prevalenza della Camera rispetto al Senato in determinati casi relativi all'attuazione dell'art. 117, c. 4, della Costituzione. È disposto, in particolare, che ove il Senato deliberi a maggioranza assoluta la modifica di leggi in tale ambito, tali deliberazioni possono essere superate dalla Camera nel caso questa intervenga con la medesima maggioranza assoluta (art. 70, c. 4, Cost.).

Infine, a chiusura del complesso procedimento, è previsto che i presidenti delle Camere possano decidere, d'intesa, le eventuali ulteriori questioni di competenza sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti parlamentari (art. 70, c. 6, Cost.).

In via esclusiva, infine, la Camera resta competente in ordine alle seguenti questioni: deliberazione dello stato di guerra, a maggioranza assoluta (art. 78 Cost.); approvazione delle leggi di amnistia e indulto, a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti (art. 79 Cost.); autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali che abbiano un contenuto politico, ovvero prevedano arbitrati o regolamenti di tipo giudiziario, ovvero importino modifiche del territorio, oneri alle finanze pubbliche o modificazioni di leggi (art. 80 Cost.); l'autorizzazione a sottoporre il presidente del Consiglio dei ministri e i ministri alla giurisdizione ordinaria per reati commessi nell'esercizio delle funzioni (art. 96 Cost.).

Il titolare del potere di scioglimento della Camera è il presidente della Repubblica (art. 88 Cost.).

Ruolo del governo. Il testo interviene sul governo con l'obiettivo di rafforzarne il ruolo in Parlamento. In particolare, esso prevede la possibilità per l'esecutivo di chiedere, in via prioritaria, l'iscrizione all'ordine del giorno della Camera dei «disegni di legge prioritari», ovvero di quei provvedimenti considerati essenziali per l'attuazione del programma governativo. Ciò impone alla Camera di pronunciarsi sulla iscrizione degli stessi entro cinque giorni dalla richiesta e di deliberare nel merito entro settanta giorni: è il cd. «voto a data certa». L'accelerazione prevista in questi casi riguarda anche il Senato, i cui tempi di partecipazione al procedimento legislativo sono ridotti della metà (quindici giorni). Un motivo di differimento – di quindici giorni – del termine di settanta giorni, può comunque essere praticato ove lo imponga la necessità di valutazione nel merito, da parte della commissione competente, oppure quando la complessità tecnica del disegno di legge sia tale da richiedere un tempo maggiore. È rinviata al regolamento della Camera, poi, l'individuazione di tempi e modalità del procedimento, tenuto conto dell'omogeneità del disegno di legge, ma è specificato che sino all'adeguamento del regolamento della Camera il citato differimento non possa essere inferiore a dieci giorni.

Anche alla luce di quanto indicato sopra in relazione al procedimento bicamerale, sono escluse da tale procedura alcune tipologie di leggi: le leggi bicamerali (art. 70, c. 1, Cost.); le leggi elettorali; le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; le leggi di amnistia e di indulto; le leggi che stabiliscono il contenuto della legge di bilancio; le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni (art. 72, c. 7 Cost.).

Un ulteriore profilo di rilievo riguarda l'istituto del decreto legge (art. 77 Cost.) e il recepimento in Costituzione dei limiti che la legge ordinaria (l. 400/88) e la giurisprudenza costituzionale hanno posto per limitarne l'abuso, nonché per assicurarne la legittimità dal punto di vista della omogeneità di contenuti e finalità. Pertanto, le materie contenute nell'art. 72, c. 5, della Costituzione, per le quali il testo costituzionale prescrive la procedura legislativa normale in aula, non possono essere oggetto di decreti legge. Ancora, sempre in tema di limiti, i decreti-legge: non possono reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti, né, chiaramente, regolare quei rapporti giuridici sorti sulla base degli stessi decreti; non possono ripristinare l'efficacia di norme che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime per vizi non riguardanti il procedimento; debbono recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, chiaro e omogeneo anche rispetto alla denominazione.

Quanto alla materia elettorale, è previsto che soltanto l'organizzazione e lo svolgimento delle elezioni possano essere disciplinate con decreto legge.

Quanto alla conversione, è previsto che essa debba avvenire attraverso il procedimento legislativo normale (art. 72, c. 5, Cost.). I disegni di legge di conversione devono essere presentati sempre alla Camera e, nel caso di rinvio presidenziale della legge di conversione, il decreto perde efficacia entro novanta giorni dalla sua pubblicazione. Il procedimento di conversione contempla una partecipazione del Senato, le cui proposte, entro trenta giorni dalla presentazione alla Camera, possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del disegno di legge da parte della Camera, non oltre quaranta giorni dalla presentazione dell'esecutivo.

Il titolo V. Il titolo V, parte II, della Costituzione – ambito su cui, com'è noto, è già intervenuto il legislatore costituzionale con l'approvazione della riforma del 2001 (oltre che nel 2005, ma con esito negativo, determinato dalla bocciatura intervenuta con il referendum confermativo del 2006) – è sottoposto nuovamente all'intervento del legislatore. In tale contesto, un primo profilo, di particolare rilievo, attiene alla circostanza per cui le province cessano di essere articolazione del territorio della Repubblica (art. 114 Cost.); conseguentemente, il testo espunge ogni riferimento a esse in Costituzione. Quanto agli enti di area vasta, al netto dei profili generali affidati al legislatore statale, se ne prevede una competenza regionale. Quanto alle città metropolitane, è previsto un mutamento delle rispettive circoscrizioni con legge della Repubblica, su iniziativa dei comuni, sentita la regione.

Viene, dunque, sottoposto a revisione l'istituto del regionalismo differenziato (art. 116, c. 3 Cost.). In particolare, per le regioni a statuto ordinario, ove possano vantare un equilibrio nel bilancio tra le entrate e le spese, è garantita la possibilità di domandare ulteriori condizioni di autonomia in specifiche materie di legislazione esclusiva dello Stato (art. 117 c. 2 Cost.), e specificamente in tema di: organizzazione della giustizia di pace; disposizioni generali e comuni per le politiche sociali; disposizioni generali e comuni in tema di istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; politiche attive del lavoro, istruzione e formazione professionale; commercio con l'estero; tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici; ambiente ed ecosistema; ordinamento sportivo; disposizioni generali e comuni su attività culturali e turismo; governo del territorio.

Quanto al riparto di competenze tra Stato e regioni, viene superata (almeno formalmente) quella "concorrente", ovvero quell'ambito materiale regolato dal concorso statale e regionale, in cui cioè lo Stato detta i principi generali della materia e le regioni la normativa di dettaglio.

Contestualmente, operando una sorta di correzione di indirizzo rispetto a quello impresso dal legislatore costituzionale nel 2001, sia pure già in parte avvenuto con la giurisprudenza costituzionale, viene ampliato il novero delle materie di competenza esclusiva statale, in questo modo favorendo un accentramento delle competenze in capo allo Stato. Viene introdotta una clausola di supremazia (cd. supremacy clause), in forza della quale la legge dello Stato, se è il governo a proporla, può intervenire anche in quelle materie che non sono riservate alla legislazione esclusiva (dello Stato), ove determinate esigenze lo giustificano – ad esempio la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, la tutela dell'interesse nazionale (art. 117, c. 4, Cost.), facendo seguito alla giurisprudenza costituzionale in tema di sussidiarietà legislativa. La potestà legislativa residuale resta, conseguentemente, per tutte quelle materie che non siano riservate alla legislazione esclusiva.

Alle regioni, pertanto, è attribuita la potestà legislativa nelle seguenti materie: rappresentanza in Parlamento delle minoranze linguistiche; pianificazione del territorio della regione e mobilità al suo interno; dotazione infrastrutturale; programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali; promozione dello sviluppo economico locale e della organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; per quanto di interesse regionale, attività culturali, della valorizzazione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di

intese in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica; nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, c. 3, Cost.).

Quanto alla potestà regolamentare, viene introdotto il criterio del parallelismo con la funzione legislativa, ferma restando la possibilità del legislatore statale di delegare, con legge, alle regioni la potestà regolamentare nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva (art. 117, c. 6, Cost.).

Quanto alle funzioni amministrative, è previsto che esse siano esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza, nel rispetto dei criteri di efficienza e responsabilità degli amministratori (art. 118 Cost.).

Quanto all'autonomia finanziaria, è previsto che le risorse che derivano dalla autonomia finanziaria regionale e locale debbano assicurare il finanziamento integrale delle funzioni di comuni, città metropolitane e regioni, sulla base di indicatori di riferimento di costo e fabbisogno che promuovano condizioni di efficienza nell'esercizio delle medesime funzioni fissate con legge dello Stato.

Al Senato è richiesto un parere in ordine all'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 120 Cost.), fatti salvi i casi di motivata urgenza, nonché i provvedimenti di scioglimento del consiglio regionale e di rimozione del presidente della giunta (art. 126 Cost.).

Occorre specificare, infine, che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano non sono interessate dalle disposizioni di riforma che investono il titolo V della parte II delle Costituzioni, ciò sino alla revisione dei rispettivi statuti. In via transitoria, pertanto, alle regioni a statuto speciale e alle province autonome si applica il cd. «regionalismo differenziato», di cui all'art. 116, c. 3, del testo costituzionale vigente, ad esclusione delle materie contenute nel c. 3, dell'art. 117 della Costituzione.

Strumenti di democrazia diretta. Il testo interviene sulle disposizioni relative al referendum abrogativo (art. 75 Cost.) e alla iniziativa legislativa popolare.

Nel primo caso sono previsti due differenti quorum strutturali: in un caso, quando la proposta è stata sottoscritta da cinquecentomila elettori, è la maggioranza degli aventi diritto al voto (quindi resta l'ipotesi nota al testo vigente); in un secondo caso, quando la proposta è stata sottoscritta da ottocentomila elettori, è la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera. Entrambe le ipotesi, poi, fissano nella maggioranza dei voti validamente espressi il quorum deliberativo.

Quanto alla iniziativa legislativa popolare, è previsto un aumento, da cinquantamila a centocinquantamila, delle sottoscrizioni utili per la presentazione delle proposte; ma anche tempi, forme, limiti alla discussione, da assicurare tramite i regolamenti parlamentari, al fine di una deliberazione certa sul contenuto della iniziativa popolare (art. 71, c. 3, Cost.). È inoltre prevista l'approvazione di una legge costituzionale – che, come anticipato, corrisponde al procedimento bicamerale – per disciplinare condizioni e obiettivi di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali (cfr. art. 71, c. 4, Cost.).

Presidente della Repubblica. Al Parlamento in seduta comune, ma non più integrato dei delegati regionali, è affidata l'elezione del presidente della Repubblica, a maggioranza dei due terzi nei primi tre scrutini, dei tre quinti dei componenti dal quarto al sesto, dei tre quinti dei votanti dal settimo in poi, dunque non vi è più l'ipotesi della maggioranza assoluta (art. 83 Cost.).

È previsto che sia il presidente della Camera a svolgere il ruolo di supplenza del presidente della Repubblica, mentre è al presidente del Senato che spetta la convocazione e la presidenza del Parlamento in seduta comune per l'elezione del nuovo presidente della Repubblica (art. 86, c. 2, Cost.). Quanto ai poteri presidenziali, il disegno di legge interviene sul potere di rinvio delle leggi approvate dal Parlamento, prevedendo il rinvio delle leggi di conversione dei decreti legge, in tal caso il termine per la conversione è differito di trenta giorni. Ed è eliminata l'ipotesi del potere presidenziale di rinvio parziale (art. 74 Cost.).

Corte costituzionale. Il testo di riforma interviene sulle modalità di composizione della Corte, oltre che su alcune funzioni dell'organo. Quanto alla composizione, è previsto che la Camera elegga tre giudici, mentre il Senato due, partendo dalla Camera in sede di prima applicazione del novellato art. 135 Cost. È prevista una integrazione della composizione della Corte (sedici cittadini in possesso dei requisiti per l'elezione della Camera dei deputati) nel caso di giudizio per i reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione. È stato introdotto, attesa l'esperienza della nota sen. 1/2014, il giudizio preventivo sulla legittimità costituzionale delle leggi elettorali di Camera e Senato, ove tale domanda sia motivata e sottoscritta da almeno un quarto dei componenti della Camera dei deputati o da almeno un terzo dei componenti del Senato; il giudizio deve terminare entro trenta giorni dal ricorso; l'accertamento dell'illegittimità costituzionale impedisce la promulgazione della legge (artt. 73, c. 2, e 134 Cost.).

Soppressione del Cnel. Il testo interviene sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro prevedendone la soppressione. In particolare si prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di revisione della Costituzione, il presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro per la Semplificazione e la pubblica amministrazione, d'intesa con il ministro dell'Economia e delle finanze, nomini, con proprio decreto, un commissario straordinario chiamato a gestire in via provvisoria il Cnel. Con l'atto di insediamento del commissario, decadono gli organi del Cnel e i suoi componenti. Al commissario è affidato il compito di gestire il patrimonio immobiliare, la riallocazione delle risorse umane e strumentali, e compiere gli atti necessari al perfezionamento della soppressione dell'organo.

Umberto Ronga

Componente dell'Istituto V. Bachelet e del Centro studi dell'Azione Cattolica Italiana