

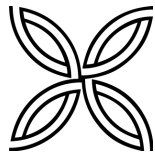


**IL SI IGNORA  
LE CRITICHE  
NEL MERITO  
E DELEGITTIMA  
GLI OPPOSITORI**

**Oswaldo Roman  
Francesco Melendez  
Pierpaolo Altimari**



*Oswaldo Roman, Francesco Melendez E Pierpaolo Altimari*



**IL SI IGNORA LE CRITICHE NEL MERITO E  
DELEGITTIMA GLI OPPOSITORI**

UUID: 1775ca3a-abdf-11e6-a46d-0f7870795abd

Questo libro è stato realizzato con StreetLib Write (<http://write.streetlib.com>)  
un prodotto di Simplicissimus Book Farm

# Indice dei contenuti

1 PREMESSA .....	2
2 IL QUESITO REFERENDARIO .....	3
3 ITALICUM E REFERENDUM NEL “COMBINATO DISPOSTO” C’E IL MARCHIO DEL PATTO DEL NAZZARENO .....	4
4 IL BICAMERALISMO .....	7
4.1 DAL BICAMERALISMO PERFETTO A QUELLO CAOTICO: E LA CHIAMANO SEMPLIFICAZIONE DEL PROCESSO LEGISLATIVO! .....	7
5 LA RIFORMA DEL SENATO .....	9
5.1 COME DI DOVREBBE ELEGGERE IL NUOVO SENATO .....	10
5.2 MODIFICA DELL’ITALICUM E LEGGE PER IL SENATO .....	12
6 LE REGIONI E LA MODIFICA DEL TITOLO V .....	14
6.1 Le nuove competenze legislative .....	16
6.2 IL RIPARTO DELLE COMPETENZE .....	16
6.3 LA NORMA DI SUPREMAZIA .....	16
6.4 LE REGIONI A STATUTO SPECIALE .....	17
6.5 I principali effetti della riforma .....	17
6.6 L’articolo 117 e l’istruzione .....	18
6.7 La revisione del Titolo V prevede anche la soppressione delle Province .....	19
7 VARIE DISPOSIZIONI DEL TITOLO V .....	21
7.1 Funzione amministrativa e l’autonomia finanziaria degli enti territoriali .....	21
7.2 Il potere sostitutivo del Governo .....	21
7.3 Emolumenti degli organi regionali ed equilibrio di genere .....	21
7.4 Scioglimento anticipato del Consiglio regionale .....	22
8 I POTERI DEL GOVERNO .....	23
8.1 I diritti delle minoranze e lo statuto delle opposizioni .....	23
8.2 Il referendum abrogativo .....	23
8.3 L’iniziativa popolare .....	24
8.4 Senatori con un giorno di presenza alla settimana? .....	24
9 I RISPARMI DELLA RIFORMA .....	25
10 DOCUMENTAZIONE .....	27

# 1 PREMESSA

Nella prima parte della campagna elettorale referendaria i sostenitori del SI hanno di fatto eluso le critiche avanzate circa il merito della “riforma” costituzionale o con semplici e non motivati dinieghi o omettendo ogni risposta, oppure con motivazioni palesemente inconsistenti o false. Con la Leopolda Renzi ha rilanciato il plebiscito sulla sua esperienza di governo rifiutando il confronto con le ragioni del NO e definendo i suoi oppositori come il “vecchio” che non vuole rinunciare ai privilegi o come coloro che vogliono per questa via riprendere la guida del PD.

## 2 IL QUESITO REFERENDARIO

Riproduce il titolo che la maggioranza ha imposto per il proprio testo di riforma e ne elenca solo alcuni aspetti presentati nel loro presunto significato positivo, ignorando la totalità delle ulteriori modifiche introdotte con il cambiamento di ben 47 articoli della Costituzione. Nelle esibizioni televisive degli esponenti governativi e negli spot della Rai sul voto si ripete come in una giaculatoria tale quesito:

“Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario”

“Riduzione nel numero dei parlamentari”

“Il contenimento dei costi del funzionamento delle istituzioni”

“Soppressione del CNEL”

“Revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”

Nella propaganda governativa quasi sempre si evita di confutare le critiche dei rappresentanti del NO con la seguente argomentazione: “queste sono le modifiche che si ottengono con il SI, con il No resta tutto come prima. Il Si è il cambiamento il No è la conservazione”. Quando si obietta che quel cambiamento, oltre che essere sbagliato perché inefficace o illusorio, può essere pericoloso per la democrazia e se ne indicano i perché il SI replica che nel referendum si dice solo SI o NO alle modifiche proposte e che le eventuali alternative non sono in gioco.

Per questo motivo molto spesso, non si replica alle critiche e si nega loro il valore di argomentazioni che possano legittimamente motivare e consigliare gli elettori ad esprimere il loro NO.

Si personalizza dunque il Referendum quando si ignorano le posizioni di merito espresse dai sostenitori del NO e si sostiene, come è avvenuto alla Leopolda, che essi sono solo animati dalla volontà politica, diversamente orientata e motivata, ma convergente nel voler di colpire il Governo, il suo Premier e il partito di maggioranza relativa. Di seguito presentiamo un campionario di tali comportamenti sulle questioni più rilevanti sottoposte a modifica.

### 3 ITALICUM E REFERENDUM NEL “COMBINATO DISPOSTO” C’E IL MAR- CHIO DEL PATTO DEL NAZZARENO

C’è uno stretto intreccio, si chiama “combinato disposto”, tra la legge elettorale vigente (Italicum) e la riforma costituzionale (sottoposta a referendum). Il fatto che questa circostanza, nonostante la sua chiara evidenza e possibile dimostrabilità, venga cocciutamente negata dai principali sostenitori del SI, con in testa i vari Renzi, Boschi e Verdini, getta una luce sinistra quasi complottistica sul risultato di una possibile vittoria del SI. Infatti fra le semplificazioni decantate e le garanzie di stabilità del sistema dovrebbero essere messe in primo piano, come invece non avviene, quelle che da quel “combinato disposto” fanno derivare con grande evidenza un sistema costituzionale che muta i suoi principali punti di equilibrio nell’esercizio dei poteri dello Stato e nel rispetto dei diritti delle minoranze. Infatti quel “combinato disposto” consente alla lista che conquista il premio di maggioranza alla Camera non solo di nominare il Presidente del Consiglio, in barba ai poteri ancora assegnati dall’art.92 della Costituzione al Presidente della Repubblica, ma di nominare il Presidente della Repubblica e di prefigurare una Corte costituzionale posta sotto il controllo di una determinata maggioranza parlamentare. Si deve ricordare che l’art.16, comma 2 della legge n.87/1953 che regola il funzionamento dell’Alta Corte prevede che non possa deliberare senza la presenza di undici componenti. I 5 componenti parlamentari non dovrebbero pertanto mai essere designati dalla stessa maggioranza di governo.

Legge elettorale e riforma costituzionale evidenziano al riguardo il marchio indelebile dell’intesa maturata con il patto del Nazzareno. Il fatto che tale intesa sia entrata successivamente in crisi proprio sull’elezione del Presidente della Repubblica dimostra, se si esaminano con attenzione i meccanismi di tale intreccio, che proprio le modalità di elezione del Presidente rappresentavano un tassello fondamentale di quel disegno. Il fatto che il Presidente non fosse quello previsto dalla nuova Costituzione è un elemento secondario quello che è entrato in crisi è l’accordo di principio che sanciva un’intesa che, in cambio di un possibile sostegno esterno alla vittoria del ballottaggio al PD nel confronto con i 5Stelle, prevedeva una concordata e comune scelta del Presidente e una compartecipazione all’elezione dei componenti parlamentari della Corte Costituzionale. Si può agevolmente dimostrare tale assunto entrando nel merito dei cambiamenti previsti al sistema elettorale e alla Carta costituzionale. Ai 340 seggi assegnati alla lista maggioritaria, sia che raggiunga il 40% dei voti validi nella prima votazione sia che lo raggiunga nel ballottaggio, si devono aggiungere, nel sistema politico attuale e prevedibilmente nei prossimi anni se tale lista è quella del PD, almeno altri 100 deputati appartenenti a determinate aree del centro destra. Con 440 deputati e con la maggioranza dei 100 Senatori- consiglieri regionali, di fatto nominati con accordi trasversali fra le medesime forze politiche, si raggiunge agevolmente quel quorum dei tre quinti dei votanti fra i componenti l’Assemblea elettorale delle due



Camere stabilito, con le modifiche apportate all'articolo 83 della Costituzione, a partire dal settimo scrutinio. I tre quinti dell'intera Assemblea sono rappresentati da 438 parlamentari che potrebbero consentire tale elezione già dal quarto scrutinio. Ma è quel marchio verdiniano che fa riferire tale quorum ai votanti, a decorrere dal settimo scrutinio, che rivela l'intenzione di favorire l'elezione di un Presidente scelto da una maggioranza diversa da quella di governo anche semplicemente con una concordata non partecipazione al voto. Tale meccanismo è valido, almeno nell'immediato futuro, per favorire l'iniziativa di forze quali quelle rappresentate da Alfano da Verdini e anche da Berlusconi. E' evidente, nonostante che dopo le recenti elezioni comunali si sia presentato da più parti l'Italicum come una legge totalmente su misura del Movimento 5Stelle, che tale sistema, combinato con la riforma costituzionale, non consentirebbe a tale schieramento di effettuare un'analoga manovra nella realizzazione di una maggioranza più ampia necessaria per l'elezione del Presidente della Repubblica e per l'elezione dei giudici costituzionali. Il meccanismo elettorale, che non consente il premio di maggioranza ad un'alleanza di liste, di fatto premia e favorisce la creazione di una maggioranza governativa più ampia di quella conquistata nel ballottaggio quando, con o senza accordi espliciti di carattere politico, tali voti delle liste minori siano confluiti nel ballottaggio sulla lista risultata maggioritaria. I recenti risultati elettorali delle amministrative hanno messo in crisi tale certezza, ma non l'hanno ancora tolta di mezzo. Tutto dipenderà dal risultato referendario: se una parte consistente di elettorato di centro destra si esprimerà per il SI, tornerebbe di fatto a operare il Patto del Nazzeno per il sostegno al governo e anche per la futura elezione del Presidente della Repubblica e per il controllo sulla Corte costituzionale. Per i 5 componenti parlamentari della Corte costituzionale con le modifiche introdotte nell'articolo 135 della Costituzione se ne prevede l'elezione di tre da parte della Camera e di due da parte del Senato, Restando in vigore per la loro elezione il quorum dei tre quinti dei componenti di ciascuna assemblea previsto dalla legge costituzionale n. 2 del 22 novembre 1967, di fatto tutti sarebbero scelti dalla maggioranza che abbiamo descritto per l'elezione del Presidente della Repubblica. In questo caso concorre a tale risultato non solo il sistema elettorale dell'Italicum ma soprattutto la previsione di due distinte assemblee elettorali. Si tratta di obiettivi non confessabili, ma ben più corposi dei presunti risparmi impudentemente sbandierati dal Presidente del Consiglio, che si vorrebbero raggiungere quasi di soppiatto, con la nuova legge elettorale e con la nuova configurazione del Senato.

Tra le più frequenti declamazioni dei sostenitori del SI e del Presidente Renzi figurano le seguenti due che vorrebbero assicurare gli elettori sulla natura non autoritaria che verrebbe ad assumere il nostro ordinamento in caso di vittoria del SI e della conseguente modifica della Costituzione. Ciò in considerazione del fatto che l'Italicum è già legge dello Stato.

Si afferma che:

1. le modifiche previste della Costituzione non cambiano gli attuali poteri del Presidente del Consiglio.
2. nel voto referendario la natura dell'Italicum non è influente per la determinazione del nuovo assetto dei poteri.

Si tratta, come si è visto e come vedremo, di affermazioni totalmente non corrispondenti al vero che si possono confutare totalmente solo se non si omettesse di considerare il merito della riforma proposta.

Infatti l'Assemblea elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica passa dai 1007 componenti dell'ultima elezione ai previsti 730 con l'assoluta prevalenza degli eletti alla Camera in cui permane il premio che porta a 340 i deputati della lista maggioritaria. Tale maggioranza elegge tranquillamente il Presidente della Repubblica. Infatti se questo non accadesse nelle



prime tre votazioni ove la maggioranza necessaria sarebbe pari ai 2/3 dei componenti l'Assemblea (526 voti) già a partire dal quarto scrutinio potrebbe disporre dei 438 voti necessari (pari ai 3/5). Se ciò non bastasse a partire dal settimo scrutinio sarebbero sufficienti i tre quinti dei votanti (sic! dicasi dei votanti) Ecco una delle famigerate semplificazioni.

Ecco perché, contrariamente a quanto sostenuto caparbiamente da tutti gli esponenti del Si che sono intervenuti sulla materia, dal quarto scrutinio di fatto diminuirebbe il quorum per eleggere il Presidente della Repubblica:

<b>DATI ELETTORALI</b>	<b>ELEZIONI DEL 2013</b>	<b>ELEZIONI CON ILSI(e l'italicum con vittoria del PD)</b>
<b>Assemblea elettorale</b>	<b>1007</b>	<b>730</b>
<b>QUORUM dal 4° scrutinio</b>	<b>50%+1=504</b>	<b>3/5(60%)=438</b>
<b>Lista PD Camera</b>	<b>340</b>	<b>340</b>
<b>Voti mancanti al PD per quorum dal 4° scrutinio</b>	<b>164 (16,3% dell'Assemblea)</b>	<b>98(13,5% dell'Assemblea)(1)</b>

Con la diminuzione del numero componenti dell'Assemblea e con il mantenimento del premio di 340 alla Camera si riduce dal 16,3 al 13,5 la percentuale dei voti aggiuntivi da recuperare tra Senato e parlamentari convergenti sul candidato.

Perché fra i numerosi sondaggisti nessuno ha provato a simulare questo modello?

Si deve tenere presente che le modalità di conferimento del premio di maggioranza ad una delle due liste più votate comportano il rischio che il 55% dei seggi e tutti i poteri che ne derivano, risultino appannaggio di un'infima minoranza di elettori. Infatti anche se vince il ballottaggio una lista che al primo turno ha conseguito il 30% dei voti con un'affluenza intorno al 50% degli elettori, questa avrebbe il sostegno di solo il 15% degli elettori. Si tratta del principale problema che la Corte Costituzionale dovrà esaminare nella sua prossima udienza. Ma non basta. A proposito del declamato mantenimento dei contrappesi di garanzia costituzionale che Renzi sta sbandierando disinvoltamente e che ricordano tanto il suo famigerato completamento dell'autonomia scolastica con il conferimento alle scuole della personalità giuridica o l'altrettanta famigerata fine della supplentite, anche la Corte Costituzionale (c.1 art. 135) con l'attribuzione al Senato di due seggi e alla Camera di tre risulterebbe, sotto stretto controllo governativo. Lo stesso accadrebbe per il Consiglio superiore della magistratura e per la Corte dei conti, dopo che la Rai è già stata sistemata. Se questi sono i contrappesi di cui parla a vanvera Renzi il NO resta l'unica garanzia contro uno stravolgimento in senso autoritario del nostro ordinamento istituzionale.

## 4 IL BICAMERALISMO

La proposta modifica al bicameralismo di fatto non elimina la trattazione bicamerale di importanti provvedimenti in quanto all'art.70,c.1 prevede che "la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e per le seguenti leggi":

ART. 57, 6° comma: Elezioni del Senato

ART. 65 1° comma: La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

ART. 80, 2° periodo: Ratifica dei trattati relativi all'appartenenza alla UE.

ART. 114, 3° comma: Ordinamento di Roma capitale

ART. 116, 3° comma: Autonomia legislative differenziata.

ART.117 5°, comma e 9° comma: Regioni e U.E disciplina esercizio e potere sostitutivo dello Stato. Accordi delle Regioni con altri Stati.

ART: 119, 6° comma: Regolamentazione del patrimonio di Comuni ,Città metropolitane e Regioni.

ART: 120, 2° comma: Disciplina dei poteri sostitutivi dello Stato.

ART:122, 1° comma: Detta i principi fondamentali per elezioni ineleggibilità e incompatibilità del Presidente della Giunta dei consiglieri durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti, equilibrio di rappresentanza tra donne e uomini.

ART: 132, 2° comma: Trasferimento di un comune ad altra regione;

A tali competenze si sommano quelle attribuite al Senato dall'art.55 c. 2. Infatti il Senato delle Regioni , che rappresenta le istituzioni territoriali dovrebbe esercitare funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, partecipare alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, concorrere ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato. Un serio problema sorge per i provvedimenti di ratifica di trattati europei là dove la fiducia prevista solo per la Camera può provocare gravissimi inconvenienti.

### 4.1 DAL BICAMERALISMO PERFETTO A QUELLO CAOTICO: E LA CHIAMANO SEMPLIFICAZIONE DEL PROCESSO LEGISLATIVO!

La riforma prevede che ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo

Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva.

L'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti.

I disegni di legge di cui all'articolo 81, (di stabilità e di bilancio) quarto comma, approvati dalla Camera dei deputati sono esaminati dal Senato della Repubblica, che può deliberare proposte di modificazione entro quindici giorni dalla data della trasmissione.

Si è richiesto invano al ministro Boschi di spiegare con sue parole questo percorso e soprattutto di riferire quale semplificazione si potrà realizzare quando si manifesti una divergenza di opinioni tra i Presidenti delle due Camere. Se si vuole surrogare il silenzio mantenuto dalla Boschi sull'argomento il quesito può essere posto in ogni confronto con esponenti del SI.

Di fatto per ogni provvedimento legislativo discusso, senza l'adozione del percorso di urgenza richiesto dal governo, sono necessari come minimo almeno 40 giorni.

## 5 LA RIFORMA DEL SENATO

Il nuovo Senato composto da 100 componenti di cui 74 consiglieri regionali, 21 sindaci e 5 designati dal Presidente della Repubblica dovrebbe secondo i promotori della riforma rappresentare un strumento di difesa delle autonomie regionali e comunali.

Gli esponenti del Si hanno ripetuto in ogni occasione che tale nuovo ruolo assetto compenserebbe le gravi modifiche apportate nel Titolo V al preesistente ordinamento delle competenze legislative ed amministrative.

In realtà le modifiche apportate nella definizione del nuovo Senato:

a) non eliminano, come si è visto il carattere bicamerale di molte materie legislative e confermano su tutte le leggi anche una seconda votazione della Camera, con una durata dell'iter che può arrivare a 40 giorni contro la precedente media di circa 50 giorni;

b) non realizzano il carattere federale (regionale) di questo organismo perché i consiglieri e i sindaci rappresentano non le regioni e i comuni da cui provengono ma le forze politiche che li esprimono e di fatto li designano. Inoltre non è chiaro come sarà possibile superare la contraddittorietà presente nelle norme in materia la dove prevedono l'indicazione da parte degli elettori e contemporaneamente la designazione da parte dei Consigli Regionali, Quello che appare certo è che, come per le province, non saranno più gli elettori a scegliere tali rappresentanti.

A chi obietta che tutte le attività previste per il Senato non potrebbero essere assolte, con una dopolavoristica presenza alla settimana a Roma dei 95 Senatori-Consiglieri regionali o Sindaci-, così come hanno raccontato nei loro pronunciamenti televisivi Renzi e la Boschi, non viene data alcuna risposta!

Infine si deve notare che nessuna seria motivazione ha giustificato i più gravi limiti di questo cosiddetto Senato federale che:

non vota la legge di Bilancio;

non vota neppure la legge che sottrae alle Regioni competenze legislative in forza di quanto previsto dall' art. 117 comma 4.

Ciò vale soprattutto per le regioni a statuto speciale a cui non si applica l'art.117, comma 4 e che conservano anche la legislazione concorrente.

Se quelle indicate sono le compensazioni per la soppressione di quasi tutte le competenze legislative e regolamentari assegnate alle Regioni con la riforma del Titolo V realizzata nel 2001, proprio non ci siamo!

Per indicare i benefici di tale espropriazione delle autonomie regionali si è fatto ricorso ad esemplificazioni stravaganti come quelle riguardanti le norme per i camionisti, per gli apprendisti, per le cure oncologiche ecc. che con la riforma potrebbero essere definite unitariamente a livello statale.

E' incredibile che tutti costoro abbiano dimostrato di non sapere o di voler ignorare che la legislazione concorrente delle regioni è regolata dai principi fondamentali dettati dalla legislazione statale e che essa deve perseguire il conseguimento dei livelli essenziali delle prestazioni

anche essi definiti dalle leggi dello Stato.

Si tratta di strumenti che se ben gestiti avrebbero potuto e potranno risolvere adeguatamente le disfunzioni denunciate. Probabilmente la causa del loro verificarsi si deve ricercare altrove e l'inerzia dimostrata a livello statale potrebbe riproporsi anche con il nuovo ordinamento se non si è in grado di contrastare i poteri e le pratiche clientelari.

Siamo in realtà al tentativo di un ritorno, con la mascheratura di uno schermo tecnocratico, al più becero centralismo dei primi anni della prima Repubblica!

## 5.1 COME DI DOVREBBE ELEGGERE IL NUOVO SENATO

Quando il 21 gennaio 2016 il Senato si accingeva a esprimere il suo definitivo Sì alla riforma costituzionale con appena 180 voti sui 161 che rappresentavano la maggioranza legale i senatori della minoranza dem motivarono molto criticamente il loro voto.

Infatti il senatore Paolo Corsini affermava: “oggi esprimeremo il nostro Sì al ddl sulla riforma costituzionale –ma questo non significa che il nostro consenso nell'occasione delle battaglie referendaria sia scontato”. E' quasi un avvertimento al presidente del Consiglio Matteo Renzi: “Con la nostra proposta, la modifica ottenuta all'art 39; avremo un Senato scelto dai cittadini e non dalle segreterie nazionali dei partiti”. “Ci aspettiamo – prosegue l'ex sindaco di Brescia – la giusta attenzione a questo contributo da parte del partito e del Governo. Noi abbiamo accettato la soluzione del compromesso votando poi a favore delle riforme, ma a patto di restituire lo scettro della scelta ai cittadini”.

A Corsini si aggiungeva Federico Fornaro, anche lui senatore e primo firmatario della proposta di modifica della legge per l'elezione diretta a Palazzo Madama: “Una buona Costituzione deve accompagnarsi a una buona legge elettorale”. Fornaro lasciava intendere che proprio il mancato appoggio a questa proposta lascerebbe cadere l'ok al referendum”.L'obiettivo, chiariva Maria Grazia Gatti, “è ritessere il rapporto tra istituzioni e cittadini”.

Successivamente esponenti autorevoli della maggioranza renziana hanno detto che della legge ordinaria per l'elezione di senatori consiglieri regionali se ne potrà parlare anche dopo le prossime elezioni in quanto per la prima tornata elettorale c'è sempre la norma transitoria che si può utilizzare.

E' dunque molto opportuno ricordare come la questione dell'elezione del nuovo Senato veniva posta nel testo iniziale e come la minoranza dem riuscì a farla modificare. Il testo di modifica della Costituzione sottoposto a referendum confermativo presenta due articoli che riguardano l'elezione dei nuovi Senatori. Uno (l'art.2) modifica l'art.57 della Costituzione l'altro (l'art.39) reca le disposizioni transitorie che tra l'altro regolano il comma 6 dell'art 57 la dove prevede che una legge ordinaria stabilisca le modalità elettorali per i nuovi senatori. Questi articoli sono stati modificati nell'ultima votazione del Senato.

Prima di queste modifiche il costituzionalista Alessandro Pace, in un suo commento sulla Repubblica del 12 marzo 2015, osservava che “ci sarebbe motivo di un ricorso, contro tale nuova formulazione dell'art.57 della Costituzione, “in considerazione del grave vizio di costituzionalità di escludere i cittadini dall'elezione dei senatori, nonostante che, come ha sottolineato la Corte Costituzionale nella sentenza sul Porcellum (n.1/2014): il voto costituisca il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare”. Aggiungeva Pace che si tratta di “un principio desumibile dall'art.1 della nostra Costituzione che pacificamente costituisce uno dei principi costituzionali supremi che nemmeno una legge di revisione può modificare”. Potrebbe dunque essere considerata incostituzionale qualsiasi legge “approvata da un Senato eletto da soggetti (i consi-

glieri regionali e provinciali) che secondo la Costituzione non avrebbero potuto farlo”.

Pace nel suo commento non si occupava della norma transitoria prevista dall'art. 39 del DDL di modifica costituzionale. Tale norma transitoria regolava le modalità di elezione del Senato.”

L'art. 39, comma 6, del disegno di legge di riforma, prevedeva che la nuova legge venisse approvata entro sei mesi dalla data, di svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati, successiva alla data di entrata in vigore della legge costituzionale in esame. Era del tutto evidente come si trattasse di una scadenza “ordinatoria” e non “perentoria” e che una norma transitoria siffatta avrebbe quindi potuto valere anche molto al di là della prima elezione del nuovo Senato da realizzarsi in base alle disposizioni transitorie dettate dall'art.39 della legge. In ogni caso con quella dizione si dava per scontato che la norma transitoria definita dall'art.39 avrebbe regolato la prima elezione del Senato e che i sei mesi indicati dal comma 6 avrebbero dovuto essere calcolati entro sei mesi dallo svolgimento delle elezioni della Camera dei deputati. Evidentemente di una qualsivoglia successiva elezione! Il nuovo art.57 della Costituzione prevede che i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggano, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori.

Tale articolo inoltre prevede che “i seggi siano attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio”. Sembra evidente che “i voti espressi” richiamati in questo sesto comma del nuovo articolo 57 fossero quelli degli elettori.

La norma transitoria delineata nella originaria stesura dell'art.39 non rispettava tale principio e si poneva quindi in contrasto con lo stesso nuovo art.57 della Costituzione. Infatti una volta attribuita la quota di seggi, spettante ad ogni Regione o Provincia autonoma, per l'elezione a senatori dei 21 sindaci e dei 74 consiglieri Regionali o Provinciali, l'elezione di medesimi da parte dei singoli Consigli avrebbe dovuto rispettare le seguenti modalità:

1) Ogni consigliere poteva votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri (eletti anche in liste elettorali diverse) e da sindaci dei rispettivi territori.

2) Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divideva il numero dei voti (dei consiglieri) espressi per il numero dei seggi attribuiti e si otteneva il quoziente elettorale.

3) Si divideva poi per tale quoziente il numero dei voti (dei consiglieri) espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi erano assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi.

4) I seggi residui erano assegnati alle liste che avevano conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio era assegnato alla lista che non aveva ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che aveva ottenuto il numero minore di seggi.

5) Per la lista che aveva ottenuto il maggior numero di voti, poteva essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un Senatore dalla carica di Consigliere o di Sindaco, sarebbe stato proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista.

Le conseguenze derivanti da tale impianto normativo sarebbero state inevitabilmente le seguenti:

1) Le modalità di designazione dei senatori potendo essere le liste dei candidati (Consiglieri e Sindaci) composte e votate da consiglieri appartenenti a diverse liste elettorali non avrebbero potuto rispettare sempre la volontà dell'elettore rispetto alla scelta effettuata nell'elezione del Consiglio regionale. Sarebbe quindi venuto meno anche quel carattere di delega che avrebbe

dovuto caratterizzare quell'elezione di secondo grado nel rapporto tra la volontà del cittadino elettore e la decisione del delegato. Ad esempio con i voti dei consiglieri eletti dagli elettori della Lega si sarebbero potuti eleggere Senatori di Forza Italia o di Fratelli di Italia e viceversa. In ogni caso i seggi dei Senatori in quel Consiglio regionale (salvo compensazioni realizzate altrove) non sarebbero stati attribuiti in ragione dei voti espressi contrariamente a quanto prevede il sesto comma del nuovo articolo 57.

2) Con tali modalità, per recuperare i resti, si sarebbe dovuto procedere all'effettuazione di apparentamenti nell'ambito sia delle singole liste presentate in un determinato Consiglio regionale sia di quelle eventualmente presentate in altre Regioni. Di fatto la designazione, su liste bloccate, dei 74 consiglieri regionali e dei 21 sindaci sarebbe potuta avvenire solo a Roma presso le segreterie dei partiti!

Le modifiche apportate dal Senato nella sua ultima lettura sono state due.

La prima all'articolo 2 della legge costituzionale con la modifica al comma 5, del nuovo art.57 della Costituzione, prevedendo così che i senatori vengano "eletti in conformità alle scelte espresse dagli elettori".

La seconda all'art. 39 della legge costituzionale stabilendo, in una delle sue disposizioni transitorie, quella del comma 11, che "il termine di cui al comma 6 dello stesso articolo 39 decorra dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale sottoposta a referendum".

E' del tutto evidente che con tali modifiche la norma transitoria originaria viene di fatto superata in quanto anche con la prima elezione del Senato dovrà operare la nuova legge ordinaria. La normativa transitoria dianzi descritta diventa di fatto solo una norma di salvaguardia nel caso che, per motivi eccezionali e imprevisi, le attuali Camere non possano aver approvato la nuova legge, nei termini indicati (sei mesi), prima del loro scioglimento. Resta il fatto che anche con la nuova legge elettorale nelle Regioni per le quali non è prevista una tornata elettorale per una data precedente a quella che sarà stabilita per la Camera si dovrebbero nominare i Senatori con l'iniziale fasullo meccanismo. Per evitare tale assurdo accadimento sarebbe necessario che la nuova legge elettorale per il Senato prevedesse una norma transitoria che consenta agli elettori di indicare fra i consiglieri già in carica quelli che potrebbero fare anche i Senatori.

Si sente dire e si legge pure, spesso detto e scritto da autorevoli commentatori dei due schieramenti referendari, che se nel referendum vincessero il No si dovrebbe fare una legge elettorale per il Senato perché quella che potrebbe essere usata sarebbe solo il cosiddetto il "Consultellum", cioè quanto resta del "Porcellum" dopo la sentenza della Corte Costituzionale.

I favorevoli al SI aggiungono che tale evenienza sarebbe catastrofica e foriera di imprevedibili sviluppi perché la nuova legge sarebbe difficile da realizzare.

Quello che sorprende è la scelta di ignorare per malafede o per ignoranza quanto dianzi illustrato e cioè che anche in caso di vittoria del SI dovrebbe essere fatta una legge per eleggere il nuovo Senato. Sono dunque queste attuali Camere che dovranno in ogni caso, vittoria del SI o del NO, approvare la nuova legge elettorale per il Senato. Si tratta di una legge che per quanto stabilito dal comma 11 dell'art-39 potrà essere sottoposta, così come potrà accadere anche per l'"Italicum", al vaglio di costituzionalità dell'Alta Corte.

## **5.2 MODIFICA DELL'ITALICUM E LEGGE PER IL SENATO**

Si andrà al voto sul referendum senza una reale garanzia, nel caso di una vittoria del SI, di una tempestiva approvazione della legge per l'elezione del Senato e di una sostanziale modifica dell'Italicum.



All'interno del PD si è potuto concordare solo un impegno molto genetico che riguarda i seguenti principi:

- equilibrio tra governabilità e rappresentanza;
- adozione del sistema dei collegi per individuare gli eletti;
- premio di governabilità alla coalizione o alla lista;
- superamento del ballottaggio.

Per il Senato si è espresso un riferimento al DDL elaborato da un gruppo di senatori Ds (Chiti, Fornaro ecc.).

Le possibilità di tali modifiche sono molto incerte soprattutto nel caso di una vittoria del SI.

Per quanto riguarda la nuova legge per il Senato va rilevato che in una trasmissione di Mentana sul Referendum per il Pd c'era anche Clemente il quale in apertura ha voluto precisare che per l'elezione del Senato sono previste due fasi una transitoria e una regime.

Si tratta della vecchia tesi di Ceccanti secondo la quale la norma transitoria di cui ai commi da 1 a 5 dell'articolo 39 si utilizza nella prima applicazione della nuova Costituzione, poi si applicherebbe la legge di cui all'art.57. Questo significherebbe che la legge per l'elezione del Senato sarebbe approvata dal nuovo Parlamento. Cioè esattamente quello che il comma 6 dello stesso articolo 39, precisato nell'ultima lettura dalla modifica al comma 11 dell'art. 39, mirava ad escludere quando stabiliva che tale legge dovrà essere approvata entro sei mesi dalle prossime elezioni politiche a decorrere dall'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Se questo è il piano nascosto dei renziani possiamo essere sicuri che questi, Corte Costituzionale permettendo, si propongono di andare subito a elezioni con l'Italicum e con le norme elettorali di cui ai commi 1-5 dell'art.39 compiutamente operanti come legge elettorale. In ogni caso tale interpretazione delle norme elettorali per il Senato vanifica totalmente anche il documento sottoscritto da Cuperlo..

Vale la pena di ricordare che se dovesse prevalere il SI ci sarebbero solo dieci giorni dal 4 dicembre per fare ricorso (Camera e/o Senato) su tutto l'Italicum e 10 giorni dalla data di approvazione della legge per il Senato per fare un analogo ricorso su di essa.

E' una nostra opinione quella secondo cui anche i commi da 1 a 6 e 11 dell'art. 39 sono norme elettorali di cui la Corte Costituzionale (art.134 secondo comma e art.73 secondo comma) potrebbe, se richiesta verificare, la costituzionalità. Segnaliamo al riguardo che il 5° comma dell'art.57, là dove indica la conformità con la volontà degli elettori per l'elezione dei consiglieri-senatori, è chiaramente in contrasto con i commi 1,2,3,4,5 delle norme transitorie di cui all'art.39 della legge costituzionale che non prevedono e anzi escludono tale conformità.

Infine una osservazione sul testo di DDL che in caso di vittoria del SI dovrebbe essere presentato per l'elezione del Senato:

occorre prevedere una norma transitoria affinché nelle Regioni che hanno già votato al momento delle prossime elezioni si possano eleggere i senatori con la stessa procedura prevista nel ddl limitando le candidature ai consiglieri già eletti.

## 6 LE REGIONI E LA MODIFICA DEL TITOLO V

La propaganda governativa a favore del SI motiva la proposta di modifica del Titolo V della Costituzione come una necessità derivante dalla mole di contenzioso derivante dallo sconsiderato esercizio dei poteri della legislazione concorrente attribuita alle Regioni. Si tratta di una tesi falsa e strumentale che i fatti possono agevolmente smentire. Infatti nell'ultimo decennio la Corte ha provveduto a dipanare molti nodi che avevano caratterizzato l'effettiva entrata in vigore della legislazione concorrente e, specialmente nel settore dell'istruzione, era stata fatta grande chiarezza sulle modalità del suo esercizio. E' un fatto acclarato che non si è avuta in questi anni un legislazione concorrente delle Regioni degna di un qualche rilievo. Chi sostiene il contrario dovrebbe avere, nel corso della campagna elettorale, l'obbligo di documentarlo. Non basta dire che nei trascorsi 10 anni molti sono stati i ricorsi in materia presentati alla Corte Costituzionale senza dire ad esempio quanti di loro sono stati poi ritirati senza giungere mai a qualsivoglia esame. Ad esempio per il diritto allo studio nessun ricorso è stato esaminato dalla Corte per contestare l'illegittimità della legislazione regionale che ha violato il principio fondamentale definito dalla legge di parità per l'erogazione delle borse di studio. Quel principio che sancisce la pari entità delle medesime per gli studenti statali e paritari. Infatti le contestazioni del governo Amato sulle leggi regionali lombarde sul diritto allo studio, tutte in contrasto con i principi fondamentali contenuti nella legge di parità, non sono mai state esaminate dalla Corte perché ritirate dal governo Berlusconi prima e poi dal ministro Fioroni. Con tale mistificazione si vuole nascondere il motivo fondamentale della mancata attuazione del Titolo V previsto dalla riforma del 2001. Il vero motivo consiste nel fatto che non si è voluto dare attuazione a quel decentramento amministrativo nell'organizzazione dello Stato, previsto dall'art.5 della Costituzione, che era immediatamente collegato alla piena attuazione dei nuovi poteri legislativi attribuiti alle Regioni. A proposito dell'intangibilità della prima parte della Costituzione e sostenitori del Si ci dovrebbero spiegare in quale modo tengano conto, le proposte di modifica sottoposte a referendum, dell'articolo 5 che sancisce i seguenti principi: "La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento."

Nessuno ha finora ricordato che all'inizio della breve legislatura 2006-2008, la Conferenza delle Regioni si era fatta carico di elaborare un "Masterplan", cioè un piano completo ed analitico di azioni da intraprendere per il passaggio di competenze amministrative, nel campo dell'istruzione, dallo Stato alle Regioni, in attuazione della riforma costituzionale dl 2001. Il Masterplan del 2006 rimase lettera morta e nel 2010 la Conferenza delle Regioni tornò alla carica con una proposta di Accordo tra Governo, Regioni, Province e Comuni da definire in sede di Conferenza Unificata. La Conferenza approvò una vera e propria Bozza di Accordo, che è rimasta let-

tera morta per il sostanziale disinteresse del Governo. La Bozza teneva conto di tutti i fallimenti precedenti e cercava di fare chiarezza, anche alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale. Il Documento delle Regioni del 2010 non ebbe alcun riscontro governativo. Il Ministro Profumo convocò nel 2012 le organizzazioni sindacali su una bozza di Intesa raggiunta da Governo, Regioni e Province Autonome sull'attuazione del titolo V della Costituzione nell'Istruzione che riprendeva largamente quel Documento, ma l'iniziativa non ebbe alcun seguito. Non risulta in alcun modo che tale fallimento sia stato determinato dalle veementi critiche dei vari Bassanini, Cassese, Treu, Violante ecc. evidentemente in altre faccende affaccendati. Di recente in occasione dell'avvio della campagna referendaria l'unico finora, fra i rappresentanti delle classi dirigenti che hanno in qualche modo avuto a che fare con tale riforma, che sull'argomento ha riconosciuto le reali ragioni di quel fallimento è stato l'on Tremonti. In una recente intervista a TV7 ha riconosciuto che "il decentramento legislativo è entrato in conflitto con quello amministrativo" avviato con il Decreto 112/98 del ministro Bassanini. Il fallimento nella realizzazione delle conseguenze amministrative derivanti dalla piena attuazione del titolo quinto trova infatti un clamoroso riscontro proprio nell'affossamento della legge 131/2003 che perseguiva tale realizzazione. Si tratta di un fatto, oggi singolarmente occultato nelle varie prese di posizione dei vari propagandisti del SI. Non è vero quanto affermato da Bassanini in una recente intervista che il decentramento amministrativo previsto dal Decreto 112/98 resta pienamente in vigore con il nuovo assetto previsto dalla riforma. Ci sono competenze amministrative presenti in quel decreto mai applicate ed altre che lo erano state proprio in previsione dell'esercizio dei poteri legislativi regionali in materia. E' il caso ad esempio dei poteri amministrativi delle Regioni sulla programmazione territoriale del servizio scolastico che la Corte Costituzionale riconfermava proprio in vista dei nuovi poteri legislativi in materia attribuiti alle Regioni. Infatti la sentenza n. 34 del 2005 ricordava come la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del D.Lgs. n. 112 del 1998. Era quindi da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 "abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita". Cosa succederà domani in caso di vittoria del SI è difficile che Bassanini ce lo spieghi! Con la vittoria del SI si va alla ricostruzione di un nuovo granitico centralismo statale che con l'ausilio delle nuove tecnologie della comunicazione si illude di governare la complessità territoriale del nostro paese. La vicenda della Buona scuola è assai istruttiva al riguardo: ci si è illusi di governare il sistema scolastico a prescindere dal contributo delle autonomie locali, ignorando il necessario riordino della partecipazione democratica espressa con gli organi collegiali e dall'autonomia scolastica, fondandosi su un ruolo dirigitico e autoritario dei dirigenti scolastici. La legge n.131 del 2003, che dava attuazione a tale decentramento amministrativo, con un rilievo particolare all'incidenza che poteva avere nel settore dell'istruzione, non è stata attuata dai governi di centro destra dell'epoca anche perché si pensava ormai solo in termini di devolution. In realtà si vuole anche nascondere che la nuova definizione del Titolo V contenuta nella riforma sottoposta a referendum ha in se i motivi di un contenzioso veramente devastante. Basti pensare alla legislazione concorrente tolta alle Regioni a statuto ordinario e totalmente confermata per quelle a statuto speciale nella più totale incertezza dei principi fondamentali che dovranno regolarla. Con il nuovo centralismo legislativo statale realizzato con la soppressione di fatto del Titolo V e con la conseguente riduzione anche del ruolo amministrativo delle Regioni e degli enti locali si vuole innanzitutto rafforzare il potere governativo e bloccare ogni processo di decentramento e di democratizzazione della macchina amministrativa statale. La cosiddetta riforma della "Buona scuola" rappresenta una significa-

tiva anticipazione di tale strategia.

## **6.1 Le nuove competenze legislative**

È soppressa, solo per le regioni a statuto ordinario, la legislazione concorrente che resta in vigore per quelle a statuto speciale. Il catalogo delle materie è ampiamente modificato e si prevede una sua redistribuzione tra competenza esclusiva statale e competenza regionale.

Di conseguenza non è più prevista la competenza statale di definire i principi fondamentali che regolavano la legislazione concorrente. In compenso nelle competenze statali accanto alle “disposizioni generali” sono state introdotte quelle “comuni”. Si tratta di una definizione che sicuramente in caso di conferma del testo con il SI dovrà impegnare la Corte costituzionale. Perché ci sarà da chiarire cosa significhi quel “comuni”: si riferisce solo alla legislazione delle regioni speciali, configurandosi come il sostituto degli abrogati “principi fondamentali”, e/o anche a quella esclusiva delle regioni ordinarie?

Come si può facilmente comprendere non di semplificazione si tratta ma di favori concessi ai poteri forti e al sistema finanziario ed imprenditoriale che domina il paese che vuole rimuovere e accantonare ogni espressione degli interessi e delle volontà delle comunità locali.

## **6.2 IL RIPARTO DELLE COMPETENZE**

Nell'ambito della competenza esclusiva statale, sono introdotte materie nuove, precedentemente di competenza regionale, sono enucleati casi specifici di competenza esclusiva e quelli in cui l'intervento del legislatore statale è circoscritto ad ambiti determinati, quali ‘disposizioni generali e comuni’.

Nell'ambito della competenza regionale, una novità è l'individuazione di specifiche materie attribuite a tale competenza, che nell'assetto attuale definito dal Titolo V era individuata solo in via residuale, essendo ascrivibili ad essa tutte le materie non espressamente riservate alla competenza statale. Questo era sicuramente il limite di tale definizione che avrebbe potuto essere superato con un intervento mirato volto a precisare, ma non ad eliminare, tale configurazione.

In base al nuovo articolo 117, terzo comma, spetterebbe alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse 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.

## **6.3 LA NORMA DI SUPREMAZIA**

Di significativo rilievo è inoltre l'introduzione di una ‘clausola di supremazia’(art. 117, com-

ma 4) che consente alla legge dello Stato, su proposta del Governo, di intervenire in materie non riservate alla sua legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale. In questo modo il drastico ridimensionamento delle competenze regionali non ha più confini.

## 6.4 LE REGIONI A STATUTO SPECIALE

I promotori del SI omettono quasi sempre di ricordare che la tanto decantata modifica del Titolo V non riguarda le Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia, Valle D'Aosta e il Trentino Alto Adige). Omettono anche di ricordare che la maggior parte del contenzioso costituzionale verificatosi nel passato riguardava proprio tali regioni e che nel nuovo e confuso ordinamento tale contenzioso sarebbe destinato a riprodursi.

## 6.5 I principali effetti della riforma

Qualora fosse confermata con la vittoria del SI nel Referendum l'attuale legge di modifica costituzionale la situazione risulterebbe la seguente:

1) Verrebbe abolita la legislazione concorrente solo per le Regioni a statuto ordinario (confermata invece dalla norma transitoria di cui all'art. 39, c.13, per le Regioni a statuto speciale fino alla modifica dei loro statuti).

2) Nel nuovo art.117 secondo comma sono riformulate tutte le competenze statali. Ad esempio pressoché tutte competenze di legislazione scolastica sarebbero attribuite allo Stato in maniera esclusiva come "disposizioni generali e comuni sull'istruzione e ordinamento scolastico" (art.117 ,comma 2 lett. n) ,come disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale (art.117, comma 2 lett. o) oppure come "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali"(art.117, comma 2 lett. m).

3) Viene abolita la competenza statale di definire i principi fondamentali per la legislazione concorrente.

4) Verrebbe attribuita alle Regioni la competenza legislativa esclusiva "in materia di organizzazione della formazione professionale e in materia di servizi scolastici, di promozione del diritto allo studio, anche universitario". Nell'attuale art.117 tale competenza riguardava "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato."

Le decantate innovazioni, fonti di future devastanti conflittualità, che si evidenziano in tale riordinamento sono il doppio regime previsto per la legislazione concorrente e la sottrazione a tutte le regioni ad esempio della formazione professionale di cui resterebbe loro garantito solo un ruolo organizzativo.

L'art. 116 completa il quadro del nuovo assetto dei poteri legislativi. Il suo comma 3 fra l'altro prevede ad esempio per l'istruzione che:

ulteriori forme particolari di autonomia concernenti "le materie di cui all'art. 117 secondo comma lettera n) e per la lettera o), limitatamente all'organizzazione istruzione e formazione professionale", possono essere attribuite alle Regioni con legge dello Stato".

Le nuove competenze aggiuntive di cui alla lettera n) che comprendono singolarmente anche le disposizioni comuni (sic!) consentirebbero ad una Regione di realizzare un ordinamento scolastico totalmente diverso da quello nazionale. Vengono in mente certe proposte della Lega e di Forza Italia, non solo in Lombardia, per la realizzazione di un sistema scolastico fondato sui bonus capitari.

Tali competenze sarebbero attribuite con legge approvata (non più a maggioranza assoluta dei componenti) da Camera e Senato. Tale nuovo assetto viene definito, relativamente alla legi-

slazione concorrente e all'attuazione dell'art. 116, nell'art.39, comma 13, della legge costituzionale sottoposta a Referendum che stabilisce la seguente norma transitoria: COMMA13 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 di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome.

Quindi l'abolizione della potestà riguardante la legislazione concorrente non si applica alle Regioni a statuto speciale fino alla revisione degli statuti. Revisione che non ha un termine pre-stabilito. Si tratta di una soluzione incredibilmente pasticciata perché i principi fondamentali che la dovrebbero regolamentare non sono più una competenza statale e si dovrebbero considerare ancora validi per tali regioni i principi fondamentali esistenti fino all'entrata della nuova legge di revisione costituzionale.

Inoltre a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicherebbero le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della nuova legge costituzionale e resterebbe ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione.

Insomma per le regioni a statuto speciale non si applicherebbe il Titolo V con l'eccezione dell'articolo 116, terzo comma. Che invece si applica escludendo però in esso le materie di cui al vigente articolo 117, terzo comma: si tratta di tutte quelle già previste nella legislazione concorrente.

A proposito di semplificazione e riduzione dei conflitti sarebbe interessante ascoltare come il Ministro Boschi potrebbe illustrare questa complicata sottrazione!

Solo a seguito della suddetta revisione, (degli statuti) alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicherebbero le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale.

Dopo la revisione degli statuti si applicherebbe il nuovo terzo comma dell'art.116. Tutto chiaro dunque e sicuramente fonte di semplificazioni di non poco conto e di sicura riduzione dei conflitti!

## 6.6 L'articolo 117 e l'istruzione

Si è visto che l'art. 31 del testo sulle modifiche costituzionali all'art.117,ferma restando alla lettera m) la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" allarga le competenze statali da quelle indicate nell'attuale lettera n) "norme generali sull'istruzione" a quelle indicate nella nuova lettera n) "disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica", inoltre alla lettera o) vengono indicate anche le "disposizioni generali e comuni sull'istruzione la formazione professionale".

Si tratta della sottrazione delle competenze regionali più significative e desta molti interrogativi il fatto che fino ad oggi, tranne qualche timida presa di posizione dei governatori leghisti (Zaia), a livello regionale non si siano sinora manifestate significative prese di posizione sull'argomento.

In questo settore il nuovo art 117 abolisce la legislazione regionale concorrente e affida alle regioni solo quella in materia di "organizzazione dei servizi della formazione professionale e in

materia di servizi scolastici e di promozione del diritto allo studio”.

Alla luce di quanto attribuito allo Stato alle lett. n) e o) risulta puramente organizzativa la competenza esclusiva delle regioni su tali materie. E ciò sarà sicuramente causa di ulteriori conflitti di competenze.

Ne emerge una questione di grande rilievo:

“I principi fondamentali della legge 62/2000 che regolavano la materia (comma 9) del diritto allo studio, risulteranno aboliti o dovranno essere considerati parte integrante delle disposizioni generali e comuni sull’istruzione e ordinamento scolastico?”

E di conseguenza potranno le Regioni regolamentare arbitrariamente tale materia, nell’ambito della competenza legislativa esclusiva in materia di “organizzazione dei servizi scolastici e di promozione del diritto allo studio”, come attualmente accade, seppure in un diverso contesto normativo, nella regione Lombardia, oppure dovranno attenersi al rispetto della legge sulla parità scolastica?

Si tratta di un quesito molto importante a cui non è stata finora data nel vigente ordinamento alcuna risposta e di cui la nuova regolamentazione si occupa con assoluta indeterminatezza.

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 279/2005, ha individuato gli elementi che distinguono la categoria delle “norme generali sull’istruzione”, di competenza esclusiva dello Stato, da quella dei “principi fondamentali” in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente. In particolare, la Corte ha precisato che “le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale“. In tal senso, le norme generali si differenziano dai “principi fondamentali”, i quali, “pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose “.

Questa impostazione è ripresa e sviluppata nella sentenza n. 200/2009, che ha rilevato che in via interpretativa sono, in linea di principio, considerate norme generali sull’istruzione, fra le altre, quelle sull’autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche, sull’assetto degli organi collegiali, sulla parità scolastica e sul diritto allo studio e all’istruzione.

Sembrirebbe dunque pacifico prevedere che la legge di parità, e di essa quella parte che regola l’erogazione delle borse di studio, rappresenterebbero, con la vittoria del SI, le norme generali e comuni sull’istruzione e che di conseguenza quelle leggi regionali che non le rispettano, in forza di quanto disposto dall’art.39, comma 12, dovrebbero considerarsi abrogate.

## **6.7 La revisione del Titolo V prevede anche la soppressione delle Province**

L’articolo 29 del testo sottoposto a referendum modifica l’articolo 114 Cost., sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica. Conseguentemente, altre disposizioni del disegno di legge eliminano tale riferimento in tutto il testo costituzionale. Le province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari, dotati, in base alla Costituzione, di funzioni amministrative proprie.

L’articolo 40, comma 4, delle disposizioni finali, peraltro, disciplinando il riparto di competenza legislativa relativamente agli “enti di area vasta (nuovo tipo di ente eventualmente istituibile per competenze residue delle province)”, attribuisce i profili ordinamentali generali alla legge statale e le ulteriori disposizioni alla legge regionale.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 ha dettato Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province,



sulle unioni e fusioni di comuni.

Il fatto che si sia sentito il bisogno di reinserire in una disposizione costituzionale gli “enti di area vasta” che residuano alle province conferma che il nuovo ordinamento previsto dalla legge al di là dei risparmi che ha consentito, già prima dell’eventuale entrata in vigore della legge costituzionale, con l’abolizione dei consigli provinciali e degli assessorati, non si è ancora definito ed è origine di seri problemi. Basta percorrere le strade provinciali del nostro paese per rendersene conto. Ma anche sul fronte dell’edilizia scolastica e dei servizi alle scuole secondarie superiori la situazione non è delle più soddisfacenti

# 7 VARIE DISPOSIZIONI DEL TITOLO V

## **7.1 Funzione amministrativa e l'autonomia finanziaria degli enti territoriali**

L'articolo 32 modifica l'articolo 118 Cost. introducendo una nuova disposizione in base alla quale "le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori". La legge statale, anche in questo caso approvata solo dalla Camera, disciplina forme di coordinamento tra Stato e Regioni.

L'articolo 33 modifica l'articolo 119 Cost., che disciplina l'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Con la riscrittura del secondo comma - dedicato alla finanza ordinaria degli enti territoriali - si prevede che l'autonomia fiscale degli enti territoriali vada esercitata, oltre che in armonia con la Costituzione, anche secondo quanto disposto dalla legge dello Stato, in questo caso anche con l'approvazione del Senato, a fini di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, anziché secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in linea con l'attribuzione di tale ambito materiale alla competenza esclusiva dello Stato, art. 117, secondo comma, lett.e). Per quanto concerne invece la riscrittura del quarto comma - dedicato al c.d. principio del parallelismo tra le funzioni esercitate dall'ente territoriale e il complesso delle risorse necessarie per esercitare tali compiti - si stabilisce che le risorse di cui dispongono gli enti territoriali "assicurano" il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, laddove il testo attualmente vigente della Costituzione prevede che le risorse degli enti territoriali "consentono" di finanziare in modo integrale le funzioni pubbliche loro attribuite. Viene inoltre attribuita ad una legge statale la definizione di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni medesime.

## **7.2 Il potere sostitutivo del Governo**

L'articolo 34 modifica l'articolo 120, secondo comma, Cost., che disciplina il c.d. "potere sostitutivo" del Governo nei confronti delle regioni e delle province autonome, introducendo nel procedimento di attivazione del potere governativo il parere preventivo del Senato della Repubblica, che deve essere reso entro quindici giorni dalla richiesta; fanno eccezione i casi di motivata urgenza. Al secondo comma dell'articolo 120 Cost. viene inoltre attribuita alla legge (bicamerale) la definizione dei casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni "quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente".

## **7.3 Emolumenti degli organi regionali ed equilibrio di genere**

L'articolo 35 modifica l'articolo 122, primo comma, Cost., al fine di porre un limite agli emolumenti dei componenti degli organi regionali. Per effetto della modifica apportata, infatti, si stabilisce che con la legge statale ivi prevista (la medesima fonte che disciplina i principi fondamentali del sistema di elezione e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali), ad approvazione bicamerale in base all'art. 70 Cost., vada individuato un limite agli emolumenti spettanti al Presidente e agli altri membri degli organi elettivi regionali, in modo che non possano comunque superare l'importo di quelli spettanti ai sindaci dei comuni capoluogo di regione. Alla legge statale è stata altresì affidata la determinazione dei principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza.

#### **7.4 Scioglimento anticipato del Consiglio regionale**

L'articolo 36, con una modifica al primo comma dell'articolo 126 Cost., prevede che il decreto motivato del Presidente della Repubblica con il quale sono disposti lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta deve essere adottato previo parere del Senato della Repubblica. Tale parere sostituisce la previsione, recata dal testo in vigore, secondo la quale il decreto è adottato "sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica". Viene così meno il riferimento costituzionale alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.

# 8 I POTERI DEL GOVERNO

Gli esponenti governativi ripetono in continuazione che i poteri del governo non sono cambiati anzi invitano i loro interlocutori a segnalare dove quanto denunciato sarebbe accaduto. Purtroppo molte volte i loro interlocutori non sono all'altezza. Ricordiamo dunque che non solo il Presidente del Consiglio non è più di fatto designato dal Presidente della Repubblica e che questi, come vedremo, elegge il Presidente della Repubblica e la componente parlamentare della Corte Costituzionale, inoltre:

a) Il Governo decide quando e come approvare le leggi infatti deve essere garantita, su richiesta del Governo, sui disegni di legge che attuino il suo programma (non solo sui disegni di legge di iniziativa governativa!) una procedura d'urgenza (art. 72,c.6), con tale procedura entro 5 giorni dalla richiesta il DDL è iscritto all'odg della Camera e dovrà essere approvato entro 60 giorni (vi sono eccezioni, per le proposte di legge a carattere bicamerale, per esse si dimezzano i tempi di cui all'art.70 3° comma: il richiamo del Senato deve avvenire entro 5 g. e l'approvazione delle eventuali modifiche entro 15 giorni).

b) Restano i decreti legge e il voto di fiducia alla Camera

Resta sostanzialmente, con alcune precisazioni, la possibilità di ricorrere ai decreti legge (art.77). Si conferma la previsione di una loro approvazione entro 60 giorni. Soprattutto resta la possibilità di porre il voto di fiducia su ogni provvedimento. Ovviamente poiché la fiducia spetta solo alla Camera si farebbe molto prima.

## 8.1 I diritti delle minoranze e lo statuto delle opposizioni

I diritti delle minoranze, non solo quelli relativi alle modalità di discutere le proprie proposte legislative, contrariamente a quanto affermato dagli esponenti del SI, non sono previsti in una Costituzione che si preoccupa solo di garantire la rapida discussione delle proposte governative. Tali diritti infatti non sono stabiliti in Costituzione ma sono rinviati alle determinazioni che le maggioranze parlamentari di volta in volta stabiliranno nei regolamenti delle Camere (art. 64, c.2). In particolare il regolamento della Camera disciplinerà lo statuto delle opposizioni.

Mentre si rafforzano le prerogative del Governo i diritti dei cittadini e le forme possibili di democrazia diretta vengono compressi. Infatti:

## 8.2 Il referendum abrogativo

Per il Referendum abrogativo (art.75), quando le 500 mila firme previste per la sua attivazione diventassero 800mila, il quorum per la sua approvazione, invece che del 50% più uno degli elettori, si riferirebbe alla maggioranza dei votanti delle ultime elezioni. Non si tratta sicuramente di una facilitazione dello strumento referendario!

### **8.3 L'iniziativa popolare**

Salgono da 50 mila a 150 mila le firme per la presentazione di un disegno di legge di iniziativa popolare (art.75, 3° c.) . Le garanzie sui tempi e sui modi di discussione di tali iniziative saranno definite nei regolamenti parlamentari. Di fatto li decide la maggioranza.

Spesso nei confronti elettorali televisivi è stata data come acquisita nel nuovo testo della Costituzione la disciplina del referendum popolare propositivo e di indirizzo. In realtà vi si definisce solo il principio in quanto dovrà essere una legge costituzionale ( 4° c.) a introdurlo nell'ordinamento e con una legge bicamerale si dovrebbero stabilire le sue modalità della sua attuazione. In Costituzione dunque solo una promessa e le modalità concrete sarebbero stabilite successivamente.

### **8.4 Senatori con un giorno di presenza alla settimana?**

Oltre alla complessa attività legislativa sopradescritta il Senato delle Regioni(sic!) dovrebbe essere tale perché (art.55 C. 2°)"rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica; concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea valuta le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l'attuazione delle leggi dello Stato. Tutto ciò, dice solennemente il Presidente Renzi, raccontando così forse la più clamorosa balla della sua avventurosa campagna elettorale, si può fare con un giorno di presenza alla settimana!

## 9 I RISPARMI DELLA RIFORMA

*Da un articolo, del 26 luglio 2016 su fatto Quotidiano di Andrea Pertici (professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Pisa). <http://www.slideshare.net/M5S/riforma-costituzionale-nota-ragioneria-calcolo-risparmio>*

Alla “riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni” (così recita il titolo della legge di revisione della Costituzione in questione) si sono applicati in molti. Ma non la relazione di accompagnamento del disegno di legge governativo, il che già dovrebbe insospettire perché ci si sarebbe aspettati, a fronte di questo richiamo nel titolo, che si dettagliasse bene in cosa consistevano questi risparmi e a quanto ammontavano.

La parola definitiva sul punto sembra da dare alla Ragioneria generale dello Stato (certamente non antigovernativa, se non altro perché parte del governo stesso) che, nella nota 28 ottobre 2014, prot. n. 83572, indica, in relazione ai diversi interventi della revisione costituzionale, le seguenti quantificazioni di risparmio di spesa:

1) riduzione del numero dei senatori ed eliminazione per gli stessi dell'indennità, con un risparmio annuo di “circa 49 milioni di euro” (40 milioni conseguenti all'eliminazione dell'indennità parlamentari e 9 milioni conseguenti alla riduzione del numero dei senatori). 2) eliminazione delle Province, con risparmi “allo stato non quantificabili”, almeno fino all'attuazione della legge Delrio;

3) fissazione di un tetto agli emolumenti percepiti dai consiglieri regionali ed eliminazione di rimborsi o analoghi trasferimenti in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali, per i quali “si rappresenta di non disporre di elementi utili da fornire in merito”;

4) eliminazione del Cnel, da cui conseguirebbe un risparmio di 8,7 milioni.

In sostanza, i risparmi conseguenti alla eliminazione di un Senato eletto dai cittadini, per sostituirlo con un'assemblea di consiglieri regionali e sindaci eletti dai Consigli regionali (con l'aggiunta dei senatori presidenziali), sarebbero confermati in meno di cinquanta milioni, mentre “l'intero pacchetto” consentirebbe di accertare, allo stato, tagli per circa 58 milioni, ai quali potrebbe aggiungersi probabilmente qualche centinaio di migliaia di euro ricavabile dalle voci indicate come “non quantificabili”: una notevole differenza rispetto alle cifre contenute nelle dichiarazioni di alcuni esponenti del governo.

C'è un modo per arrivare a risparmi reali, senza necessità di sacrificare il voto dei cittadini: diminuire le indennità parlamentari, i rimborsi spese e i vitalizi. Basta una legge ordinaria. Di quelle che – se ci fosse la volontà politica – potrebbero essere approvate in poche settimane. Perché il governo e la sua maggioranza non lo fanno?

Intanto, invitiamo quando si parla della Costituzione e della sua revisione, a essere più accurati. Anche sui dati relativi alla riduzione dei costi. In fondo, è abbastanza semplice: basta riprendere i dati precisi e procedere secondo le regole dell'aritmetica o almeno rifarsi alla nota della Ragioneria (richiesta – tra l'altro – con nota del capo di gabinetto del ministro).





## 10 DOCUMENTAZIONE

### **Conoscere la Costituzione italiana e i recenti cambiamenti**

#### **Libro**

[http://www.hoepli.it/libro/conoscere-la-costituzione-italiana-e-i-recenti-cambiamenti/9788892609426.html?utm\\_source=criteo](http://www.hoepli.it/libro/conoscere-la-costituzione-italiana-e-i-recenti-cambiamenti/9788892609426.html?utm_source=criteo)

#### **Ebook**

<http://www.lafeltrinelli.it/ebook/francesco-melendez/conoscere-costituzione-italiana-ed-i/9788890976568>

### **Perché la SCUOLA VOTA NO**

#### **Buona scuola e buona amministrazione**

#### **Ebook**

[http://www.lafeltrinelli.it/ebook/osvaldo-roman/buona-scuola-e-buona-amministrazione/9788890976575?utm\\_source=criteo&utm\\_campaign=retargeting&utm\\_medium=cpc](http://www.lafeltrinelli.it/ebook/osvaldo-roman/buona-scuola-e-buona-amministrazione/9788890976575?utm_source=criteo&utm_campaign=retargeting&utm_medium=cpc)

#### **LIBRO**

[http://www.ibs.it/code/9788892608467/roman-osvaldo/buona-scuola-e-buona.html?utm\\_source=criteo&utm\\_medium=remktg&utm\\_campaign=remkt\\_facebookads\\_criteo&utm\\_content=libro](http://www.ibs.it/code/9788892608467/roman-osvaldo/buona-scuola-e-buona.html?utm_source=criteo&utm_medium=remktg&utm_campaign=remkt_facebookads_criteo&utm_content=libro)

#### **Libro**

### **La scuola privata non è la scuola pubblica**

[http://www.lafeltrinelli.it/libri/osvaldo-roman/scuola-privata-non-e-scuola/9788867091263?utm\\_source=criteo&utm\\_campaign=retargeting&utm\\_medium=cpc](http://www.lafeltrinelli.it/libri/osvaldo-roman/scuola-privata-non-e-scuola/9788867091263?utm_source=criteo&utm_campaign=retargeting&utm_medium=cpc)

### **IL DDL CHITI ,FORNARO ED ALTRI SULLA LEGGE ELETTORALE PER IL SENATO**

[http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/10/DL-ELEZIONE-SENATO-chiti-fornaro\\_et-al.pdf](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2016/10/DL-ELEZIONE-SENATO-chiti-fornaro_et-al.pdf)