



XIII Congresso di Radicali Italiani

Chianciano 30 ottobre 2 novembre 2014

Breve analisi della legge di riforma costituzionale e della legge elettorale al vaglio del Parlamento

A cura di Massimo Giannuzzi e Alessandro Massari

“Le nuove forze associative scaturenti dalla lotta economica si politicizzano influenzando sulla vita dei partiti in modo così decisivo da rendere ormai anacronistiche e impossibili libere e spontanee correnti di opinione, quali una volta erano in sostanza i partiti. I partiti dell’epoca nuova, si presentano come organismi disciplinati, dotati di burocrazia, finanza, stampa, inevitabilmente collegati alle organizzazioni economiche, sindacali, lobbistiche delle quali riflettano le lotte e gli interessi. Veri Stati nello Stato, ordinamenti giuridici cioè autonomi, essi mettono in crisi con il loro particolarismo e talvolta con il loro illiberalismo il debole Stato liberal-parlamentare, al quale si presenta un compito ben più grave di quello per il quale era attrezzato; non si tratta più di difendere l’individuo contro l’individuo, ma si tratta di difendere l’individuo e la legge contro potenti organizzazioni. Queste a loro volta traggono sempre nuovo alimento dal senso di panico potenziale che pervade gli individui a causa della carenza di diritto garantito dallo Stato. L’individuo, sentendosi indifeso dall’ordinamento statale, cerca negli ordinamenti minori e particolari la sua garanzia e a quegli ordinamenti paga il tributo di obbedienza che lo Stato non sa più esigere”.

Giuseppe Maranini, 1949, Università di Firenze

INTRODUZIONE¹

Il progetto di legge, ampiamente modificato dal Senato, prevede che il Senato della Repubblica sia composto da **100 senatori**: 95 eletti, con metodo proporzionale, dai consigli regionali fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei comuni dei rispettivi territori; 5 membri possono invece essere nominati dal Presidente della Repubblica. Viene stabilito espressamente che nessuna regione possa avere un numero di senatori inferiore a due.

La **composizione** del Senato viene dunque mutata in **elettiva di secondo grado** e la **durata** del mandato coincide con quella dell'organo di provenienza: il Senato diviene in tal modo organo non sottoposto a scioglimento, essendo previsto un rinnovo parziale continuo, a seconda della scadenza delle rispettive componenti. La definizione del **sistema elettorale** è demandata ad una legge ordinaria approvata da entrambe le Camere; fino all'entrata in vigore di tale legge il provvedimento detta specifiche disposizioni elettorali riguardanti la prima applicazione.

Le **funzioni** del Senato - **che "rappresenta" le istituzioni territoriali** - come configurate dal disegno di legge sono, in particolare, le seguenti:

- concorso paritario alla funzione legislativa per le leggi costituzionali e per alcune tipologie di leggi (in materia di minoranze linguistiche, *referendum*, ordinamento e funzioni fondamentali degli enti locali, sistema elettorale del Senato e principi sul sistema di elezione dei consigli regionali e sui casi di ineleggibilità ed incompatibilità del presidente e degli altri componenti della giunta regionale nonché sui relativi emolumenti e durata degli organi; famiglia, trattamento sanitario obbligatorio, ratifica dei trattati UE e attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia)
- concorso alla funzione legislativa per le altre leggi in veste di proposta di modifica, da disporre su richiesta di un determinato *quorum* (un terzo dei componenti; le leggi di bilancio sono invece esaminate di diritto dal Senato), e su cui si pronuncia la Camera; per alcune leggi la Camera, se non intende adeguarsi al parere del Senato, deve pronunciarsi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti
- potere di iniziativa legislativa e di richiedere (a maggioranza assoluta) alla Camera di procedere all'esame di un disegno di legge
- raccordo tra Unione europea, Stato ed enti territoriali
- partecipazione alla fase ascendente e discendente rispetto agli atti normativi comunitari e alle politiche della UE, nonché valutazione del relativo impatto
- valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, verifica dell'attuazione delle leggi statali, controllo e valutazione delle politiche pubbliche
- concorso nell'espressione dei pareri sulle nomine del governo

¹ Parte del lavoro, soprattutto le tavole sinottiche comparative, è stato desunto dalle schede redatte dal servizio degli studi della Camera dei deputati, che si ringrazia. I commenti politici e le conseguenze delle riforme eventualmente approvate sono da ascrivere esclusivamente agli autori.

- svolgimento di attività conoscitive e formulazione di osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera
- espressione di un parere sul dPR con cui sono disposti lo scioglimento anticipato del consiglio regionale e la rimozione del presidente della giunta

Il Senato può disporre inchieste esclusivamente su materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali, e non partecipa all'autorizzazione al procedimento giudiziario verso Presidente del Consiglio o ministri, né alla deliberazione dello stato di guerra. Resta ferma la partecipazione del Senato all'elezione del Presidente della Repubblica, per la quale non è più prevista la partecipazione dei delegati regionali

1. Rappresentanza delle istituzioni territoriali

La rappresentanza territoriale rappresenta una forma particolare di rappresentanza politica poiché i Consigli regionali eleggono con sistema proporzionale tra i propri membri i "rappresentanti" in Senato.

Si rischia una rappresentanza esclusiva delle maggioranze presente nei consigli regionali, escludendo una significativa rappresentanza delle opposizioni presenti in seno ai vari consigli regionali

Il sistema elettorale della camera, il c.d. *Italicum* non ancora divenuto legge dello Stato, nonostante appaia particolarmente premiante per il Pd e Fi, consente comunque la rappresentanza delle opposizioni.

Questo è un primo aspetto problematico da rilevare rispetto alla scelta proposta di riforma avanzata dal Governo.

Il fatto che si sia scelta una forma di rappresentanza territoriale di secondo livello, nell'ottica del superamento del bicameralismo perfetto (senatori-consiglieri regionali e senatori-sindaci non eletti direttamente dal popolo) confligge con alcune importanti funzioni attribuite al Senato.

Ci si riferisce in particolare all'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione e delle altre leggi costituzionali, a cui si aggiunge la partecipazione all'esercizio della funzione legislativa in materia di referendum popolare, di tutela delle minoranze linguistiche, di legislazione di competenza esclusiva statale nonché di principi fondamentali che regolano l'elezione degli organi politici della regione.

Tali funzioni, attribuite ad un organo con rappresentanza di secondo livello configgono con il principio della sovranità popolare, che prevede una legittimazione del rappresentante data dall'elezione popolare diretta.

In altri termini, risulta incongruo attribuire su queste materie analoghi poteri alla Camera ed al Senato organi che, si ripete, hanno diversa fonte di legittimazione.

Si noti che la novella dell'art. 55 Cost., al **terzo comma**, prevede che "Ciascun membro della **Camera dei deputati rappresenta la Nazione**".

I senatori cessano dunque, sulla base della nuova configurazione del Senato definita dal disegno di legge, di condividere con i deputati la rappresentanza della Nazione attualmente richiamata dall'articolo 67 della Costituzione, il quale, nel testo vigente, fa di "ogni membro del Parlamento" il rappresentante della Nazione.

Articolo 2 (Art. 57 - Composizione ed elezione del Senato della Repubblica)

Art. 57 – Testo vigente	Art. 57 – Testo modificato
<p>Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.</p>	<p>Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.</p>
	<p>I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori fra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, fra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori.</p>
<p>Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero.</p>	<p>Abrogato</p>
<p>Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a sette; il Molise ne ha due, la Valle d’Aosta uno.</p>	<p>Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due.</p>
<p>La ripartizione dei seggi fra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall’ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti.</p>	<p>La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall’ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.</p>
	<p>La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nei quali sono stati eletti.</p>
	<p>Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio.</p>

2. Tempi di approvazione della legge ordinaria

Il primo comma prevede il meccanismo già attualmente vigente della c.d. *navette*, non innovando in nulla alla disciplina del procedimento legislativo. Si tratta delle leggi indicate nel paragrafo 1. Si noti che si tratta di materie importanti.

Ad esempio si tratta delle materie, inserite nel Titolo II della Parte I della Costituzione "Rapporti etico-sociali", che riguardano la **famiglia e il matrimonio** (art. 29 Cost.) ed il divieto di essere sottoposti a **trattamenti sanitari obbligatori** se non per legge, la quale non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana (art. 32, secondo comma, Cost.). Non sfuggerà che gran parte dei diritti civili potrebbero essere compressi grazie alla preponderanza nel senato di rappresentanti provenienti da regioni con una consolidata e forte influenza clericale.

Il secondo comma attribuisce in via ordinaria alla sola camera l'approvazione delle leggi (procedimento **monocamerale ordinario**).

Il terzo comma consente al Senato, se richiesto da un terzo dei suoi componenti, nei 10 gg successivi all'approvazione di un testo di legge da parte della Camera, la richiesta di esame che deve concludersi tassativamente in trenta giorni con eventuali proposte di modificazione del testo. In questo caso spetta comunque alla Camera la parola finale pronunciandosi in via definitiva a maggioranza semplice.

Nel quarto comma viene disciplinato un procedimento **monocamerale con ruolo rinforzato del Senato**, che si applica in determinate leggi o materie (Roma capitale, protezione civile, attuazione normativa UE, scioglimento organi enti locali in caso di dissesto finanziario, attuazione patto di stabilità interno) . Esso si differenzia dal procedimento ordinario, in quanto la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta. Si tratta in gran parte di temi connessi con il governo della finanza pubblica.

Nel quinto comma si prevede un procedimento **monocamerale con ruolo rinforzato del Senato per le leggi di bilancio**, che sono sempre esaminate dal Senato che può deliberare modificazioni al testo approvato dalla Camera a maggioranza assoluta dei suoi componenti; in caso di rigetto delle proposte di modificazione del Senato, la Camera è tenuta a pronunciarsi nella votazione finale a maggioranza assoluta.

Poiché la riforma modifica l'attuale articolo 94 della Costituzione nel senso di attribuire alla sola Camera il potere di votare la mozione di fiducia per dare i pieni poteri al Governo, non si comprende perché il Senato possa poi esercitare una sorta di potere di veto sulla legge governativa per eccellenza, quella di bilancio, attraverso la quale si attua il programma di governo in materia di politica economico finanziaria. Si noti che il nuovo art 55 comma secondo dispone che "**La Camera dei deputati è titolare del rapporto di fiducia con il Governo ed esercita la funzione di indirizzo politico, la funzione legislativa e quella di controllo dell'operato del Governo.**" Si reintroduce surrettiziamente il voto di fiducia che è stato solo formalmente sottratto al senato, consentendo ai Senatori, privi di legittimazione popolare diretta una sorta di potere di ricatto, non approvando la legge di bilancio, consentendo potenzialmente attività di ostruzionismo o di lobbying per far introdurre nel testo della legge da approvare le misure utili alla comunità di riferimento o ad altri soggetti.

Articolo 10 (Art. 70 - Procedimento legislativo)

Art. 70 – Testo vigente	Art. 70 – Testo modificato
La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.	La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, secondo comma, lettera p), per la legge di cui all'articolo 122, primo comma, e negli altri casi previsti dalla Costituzione.
	Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.
	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. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.
	Per i disegni di legge che dispongono nelle materie di cui agli articoli 114, terzo comma, 117, commi secondo, lettera u), quarto, quinto e nono, 118, quarto comma, 119, terzo, quarto, limitatamente agli indicatori di riferimento, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, e 132, secondo comma, nonché per la legge di cui all'articolo 81, sesto comma, e per la legge che stabilisce le forme e i termini per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal

	Senato della Repubblica solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.
	I disegni di legge di cui all'articolo 81, 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. Per tali disegni di legge le disposizioni di cui al comma precedente si applicano nelle medesime materie e solo qualora il Senato della Repubblica abbia deliberato a maggioranza assoluta dei suoi componenti.
	Il Senato della Repubblica può, secondo quanto previsto dal proprio regolamento, svolgere attività conoscitive, nonché formulare osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera dei deputati.

3. Anomalia nei *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica

L'articolo 21 interviene sull'elezione del Presidente della Repubblica sopprimendo la **partecipazione dei delegati regionali** all'elezione ed aumentando il numero degli scrutini per i quali è richiesta una **maggioranza qualificata**.

L'articolo abroga il secondo comma dell'articolo 83 della Costituzione il quale prevede attualmente che all'elezione del Presidente della Repubblica partecipano: tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze.

Ciò è coerente ma non si comprende perché, avendo ridotto da 315 più i senatori a vita a 100 il numero dei senatori, si sia abbassato notevolmente il quorum necessario per la sua elezione prevedendo addirittura che dopo l'ottavo scrutinio esso sia eleggibile con la sola maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune.

Si veda in fine la critica alla nuova legge elettorale in fase di approvazione

(Art. 83 - Delegati regionali e quorum per l'elezione del Presidente della Repubblica)

Art. 83 – Testo vigente	Art. 83 – Testo modificato
Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.	<i>Identico</i>
All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.	Abrogato
L'elezione del Presidente della Repubblica	L'elezione del Presidente della Repubblica

ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi della assemblea. **Dopo il quarto scrutinio è sufficiente la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea.** Dopo l'ottavo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

4. Aggravamento del procedimento referendario

L'**articolo 15** modifica l'articolo 75 della Costituzione sul **referendum abrogativo**, introducendo un diverso *quorum* per la validità del *referendum*, ossia la **maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera**, nel caso in cui la richiesta sia stata avanzata da ottocentomila elettori.

Mentre il testo originario del disegno di legge governativo non prevedeva modifiche all'articolo 75 Cost., nel corso dell'esame in Commissione era stato approvato un testo che innalzava ad 800.000 il numero di elettori necessario per la richiesta di *referendum* e contestualmente modificava il *quorum* di validità, richiedendo la partecipazione della maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera. Il testo approvato dall'Assemblea costituisce un'ipotesi intermedia tra l'attuale testo dell'articolo 75 e il testo modificato dalla Commissione. Esso mantiene la possibilità per 500.000 elettori di richiedere il *referendum*, lasciando invariato l'attuale *quorum* di validità, ossia la maggioranza degli aventi diritto al voto, e al contempo prevede, in caso di richiesta da parte di 800.000 elettori, un abbassamento del *quorum*, portandolo alla maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera

Ciò aggrava la possibilità di ricorrere concretamente all'istituto di democrazia diretta del *referendum*, ove si consideri la concreta esperienza registratasi negli ultimi anni che ha visto l'astensione, con la complicità dei media, divenire il modo per boicottare il referendum senza assumersi la responsabilità di esprimersi politicamente in senso contrario all'abrogazione.

Inoltre, la possibilità di raccogliere 800.000 firme dipende dal numero di autenticatori disponibili (soprattutto consiglieri di enti locali, oltre alle figure da noi individuate dei cancelliere, notai, etc.) dalla dimensione degli iscritti del partito che lo propone, i quali potrebbe ricorrere più correttamente a leggi di abrogazione. Il raggiungimento delle firme necessarie ad abbassare il quorum dipende poi dalla disponibilità delle casse, dai denari necessari a compiere l'opera di raccolta firme. In pratica i grandi partiti, quelli che già hanno la maggiore possibilità di incidere direttamente con la propria azione legislativa, si avvantaggiano sui piccoli partiti potendo ricorrere al referendum con maggiore facilità, a causa dell'abbassamento del quorum. Fatto che appare in aperto contrasto con lo spirito costituente che attribuiva la scheda referendaria al cittadino proprio per correggere le scelte legislative dei partiti maggioritari nella rappresentanza parlamentare

Più che innalzare il numero di firme per far diminuire il quorum necessario perché il referendum sia valido, **sarebbe necessario abolire proprio il quorum** in base al principio che "chi si astiene non è interessato al risultato", quindi non può determinarlo in virtù di un mero "non fare". Prova ne sia che nelle competizioni elettorali politiche non esiste alcun quorum da raggiungere ai fini della validità dell'elezione.

Articolo 15 (Art. 75 – Referendum abrogativo)

Art. 75 – Testo vigente	Art. 75 – Testo modificato
È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.	È indetto <i>referendum</i> popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente forza di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.
Non è ammesso il <i>referendum</i> per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.	<i>Identico</i>
Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.	Hanno diritto di partecipare al <i>referendum</i> tutti gli elettori .
La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.	La proposta soggetta a <i>referendum</i> è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto o, se avanzata da ottocentomila elettori, la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.
La legge determina le modalità di attuazione del <i>referendum</i> .	<i>Identico</i>

5. Aggravamento dell'utilizzo della proposta di iniziativa popolare

Per ostacolare tale forma di partecipazione popolare al procedimento legislativo, è stato **elevato da 50 mila a 150 mila il numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge**. Per celare tale *vulnus* all'istituto di democrazia diretta, dall'altra, viene introdotto il principio che ne deve essere garantito l'esame e la deliberazione finale, pur nei tempi, forme e limiti da definire nei regolamenti parlamentari.

A nessuno sfuggirà che la proposta di legge popolare messa ai voti si tradurrebbe, nella maggior parte dei casi in un sommario e formale esame, il cui esito probabile sarà il voto negativo della camera

L'istituto dell'iniziativa legislativa popolare ha avuto una ridotta incidenza nell'esperienza costituzionale italiana, perché il Parlamento ha reiteratamente ignorato le proposte depositate, non esaminandole ovvero ignorandole.

Il loro *iter* si è concluso raramente con l'approvazione definitiva e comunque, nella quasi totalità dei casi, essi sono stati approvati in abbinamento con altri progetti di legge di iniziativa parlamentare o governativa.

Si nota in questa sede una considerazione valida per la gran parte delle riforme: per conoscerne portata ed effetti concreti, della riforma si dovrà attendere la modifica dei regolamenti parlamentari che avranno un ruolo decisivo nel portare a compimento il progetto di depauperamento della rappresentanza parlamentare non

solo delle opposizioni ma anche delle fazioni portatrici di proposte alternative a quelle di maggioranza e opposizione rappresentate in parlamento.

Incidentalmente in questa sede si ricorda che nel 2011 è stato adottato il regolamento dell'Unione europea n. 211 che disciplina il diritto di iniziativa dei cittadini europei. In base a tale disciplina può essere rivolto un invito alla Commissione europea perché proponga un atto legislativo su questioni per le quali l'UE ha la competenza di legiferare. Un'iniziativa deve essere sostenuta da almeno un milione di cittadini europei, di almeno 7 dei 28 Stati membri dell'UE. Per ciascuno dei 7 paesi è inoltre richiesto un numero minimo di firme (in Italia 54.750).

Le modalità interne di attuazione del regolamento sono state adottate con il DPR 18 ottobre 2012, n. 193

Per quanto riguarda il **referendum propositivo**, si tratta un **istituto nuovo per l'esperienza costituzionale italiana**. Peraltro, si segnala che alcune **regioni** già prevedono tale strumento di partecipazione popolare. Da tale esperienza si desume che l'istituto, come nel caso sopra prospettato della proposta di iniziativa di legge popolare, se venisse ad essa equiparata consentendo un vaglio parlamentare, renderebbe inutile l'istituto, potendolo neutralizzare mediante il voto contrario della Camera. A questo riguardo si veda l'esperienza del Comitato di liberazione referendaria Ernesto Nathan, che nel 2008, presentando referendum propositivi nel Lazio, ha svelato il meccanismo che impedisce l'effettivo raggiungimento del risultato mediante questo strumento, nonostante ci si sia scontrati con la mancanza della legislazione ordinaria attuativa della previsione statutaria, superata col ricorso all'interpretazione analogica

L'istituto del **referendum di indirizzo** fu eccezionalmente utilizzato, al di fuori di qualsiasi previsione normativa stabile come quella in esame, il **18 giugno 1989**, contestualmente alle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo, si è svolto un *referendum* di indirizzo, Da tale tipo di referendum non consegue alcun obbligo giuridico, rendendolo potenzialmente inutile

Articolo 11 (Art. 71 - Iniziativa legislativa, iniziativa popolare, referendum propositivi)

Art. 71 – Testo vigente	Art. 71 – Testo modificato
L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.	<i>Identico</i>
	Il Senato della Repubblica può, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, richiedere alla Camera dei deputati di procedere all'esame di un disegno di legge. In tal caso, la Camera dei deputati procede all'esame e si pronuncia entro il termine di sei mesi dalla data della deliberazione del Senato della Repubblica.

<p>Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.</p>	<p>Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno centocinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli. La discussione e la deliberazione conclusiva sulle proposte di legge d'iniziativa popolare sono garantite nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari.</p>
	<p>Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione.</p>

6. Decretazione d'urgenza e ruolo marginale del Senato

Il sesto comma dell'articolo 77 della Costituzione come modificato dall'articolo 16 della riforma recita: **"L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo"**

Poiché il Senato dispone di soli 10 gg per l'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge la norma in esame non consente al Senato di svolgere tale funzione con la necessaria consapevolezza e ponderazione.

Articolo 16 (Art. 77 - Decretazione d'urgenza)

Art. 77 – Testo vigente	Art. 77 – Testo modificato
<p>Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.</p>	<p>Il Governo non può, senza delegazione disposta con legge, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.</p>
<p>Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.</p>	<p>Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce entro cinque giorni.</p>
<p>I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti</p>	<p>I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. La legge può tuttavia regolare i rapporti giuridici sorti sulla</p>

giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.	base dei decreti non convertiti.
	Il Governo non può, mediante provvedimenti provvisori con forza di legge: disciplinare le materie indicate nell'articolo 72, quinto comma; reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti in legge e regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi; ripristinare l'efficacia di norme di legge o di atti aventi forza di legge che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi per vizi non attinenti al procedimento.
	I decreti recano misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.
	L'esame, a norma dell'articolo 70, dei disegni di legge di conversione dei decreti, è disposto dal Senato della Repubblica entro trenta giorni dalla loro presentazione alla Camera dei deputati e le proposte di modificazione possono essere deliberate entro dieci giorni dalla data di trasmissione del testo.
	Nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti non possono essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto.

7. Procedimento legislativo abbreviato e analogia con la decretazione d'urgenza

Il settimo comma del nuovo articolo 72 della Costituzione introduce l'**istituto del c.d. "voto a data certa"**, prevedendo la possibilità, per il Governo, di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con **priorità** all'ordine del giorno, per essere poi **sottoposto alla votazione finale, entro sessanta giorni dalla richiesta governativa di iscrizione.**

Il testo recita: **"il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta"**

Nessun riferimento viene fatto ai criteri eventuali necessari per verificare in base a quali valutazioni il Governo possa indicare come **essenziale un disegno di legge rispetto ad un altro per l'attuazione de programma.**

Sostanzialmente si stabilisce un procedimento analogo a quello della decretazione d'urgenza i cui requisiti (di necessità ed urgenza, appunto) sono stati violati per oltre un cinquantennio. Con questa riforma, piuttosto che rispettare la Costituzione vigente si è preferito modificarla per costituzionalizzare, quindi legalizzare, l'anomalia rappresentata dall'eccessiva produzione legislativa governativa. Fatto, questo, in palese contrasto col principio di divisione dei poteri tra esecutivo e legislativo.

Articolo 12 (Art. 72 – Procedimento legislativo e voto “a data certa”)

Art. 72 – Testo vigente	Art. 72 – Testo modificato
<p>Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.</p>	<p>Ogni disegno di legge di cui all'articolo 70, primo comma, presentato ad una Camera, è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.</p>
	<p>Ogni altro disegno di legge è presentato alla Camera dei deputati, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.</p>
<p>Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.</p>	<p>I regolamenti stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.</p>
<p>Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in tal modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.</p>	<p>Possano altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, che, alla Camera dei deputati, sono composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.</p>
<p>La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.</p>	<p>La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, per quelli di delegazione legislativa, per quelli di conversione in legge di decreti, per quelli di autorizzazione a ratificare trattati internazionali e per quelli di approvazione di bilanci e consuntivi.</p>
	<p>Il regolamento del Senato della Repubblica disciplina le modalità di esame dei disegni di legge trasmessi dalla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 70, terzo comma.</p>

Esclusi i casi di cui all'articolo 70, primo comma e, in ogni caso, le leggi in materia elettorale, le leggi di ratifica dei trattati internazionali e le leggi per la cui approvazione è prescritta una maggioranza speciale, il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge, indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla votazione finale entro sessanta giorni dalla richiesta. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è posto in votazione, senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale. In tali casi, i termini di cui all'articolo 70, terzo comma, sono ridotti della metà.

8. Lacune e imperfezioni della legge elettorale, il c.d. *Italicum*

Alle osservazioni critiche poc'anzi svolte sulla c.d. Riforma Boschi è lecito aggiungere qualche considerazione circa gli squilibri che si verrebbero a creare nel sistema istituzionale nell'ipotesi in cui all'approvazione di tale riforma si aggiungesse l'approvazione della riforma della legge elettorale per la Camera, nel testo approvato dalla Camera in data 31 marzo 2014 (nota alle cronache come "*Italicum*").

E' noto che il sistema elettorale prefigurato nel predetto testo di legge contempla la divisione del territorio nazionale in circoscrizioni regionali, ciascuna delle quali è suddivisa in collegi plurinominali, nell'ambito dei quali si presentano liste dei candidati, singolarmente od in coalizione.

Sono previste diverse soglie di sbarramento ai fini dell'accesso alla attribuzione dei seggi, basate sulla percentuale dei voti validi a livello nazionale: 12% per le coalizioni; 4,5% per le liste coalizzate e 8% per le liste non coalizzate, salva la soglia del 20% dei voti validi della circoscrizione per la lista rappresentativa di minoranza linguistica riconosciuta.

Alla coalizione o lista vincente che supera il 37% dei voti validi a livello nazionale è attribuito un premio di maggioranza fino ad un massimo di 340 seggi.

Nel caso in cui la coalizione o lista vincente non raggiunga il 37% dei voti, si provvede al ballottaggio tra le due liste o coalizioni più votate; alla lista o coalizione vincente sono attribuiti 321 seggi.

I seggi sono attribuiti alle coalizioni ed alle liste a livello nazionale e distribuiti sul territorio proporzionalmente ai voti ottenuti nelle circoscrizioni e nei collegi.

Non è certo difficile rendersi conto come il sistema elettorale disegnato dal testo in questione sia stato concepito su misura per consegnare la maggioranza dei deputati al PD e comunque attribuisca uno spropositato premio di maggioranza al partito politico egemone senza aver raggiunto nemmeno il 40% dei consensi!

Ove si consideri che è prevedibile che in Senato- composto da 100 membri- sia presente un significativo numero di consiglieri regionali e di sindaci appartenente al partito che si sia aggiudicato il premio di maggioranza, per effetto dell'approvazione della Riforma Boschi e dell'approvazione dell'*Italicum* si corre il rischio di consentire al partito egemone alla Camera dei deputati, di eleggere da solo il Presidente della Repubblica, per la cui elezione da parte del Parlamento in seduta comune (di cui non fanno più parte i delegati regionali), essendo sufficiente dopo il quarto scrutinio la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea e dopo l'ottavo scrutinio sola la maggioranza assoluta.