

Silvano Zanetti

LA RIFORMA COSTITUZIONALE DI MATTEO RENZI ED ELENA BOSCHI DEL 2016.



Riassunto tratto dal IX e X volume della collana "Breve storia della seconda e terza Repubblica dal 1994 al 2018 e dello Stato Sociale" di Silvano Zanetti. Disponibile come e.book su Amazon, Feltrinelli, Delos.

La riforma della Costituzione: una scelta obbligata

Con le elezioni del febbraio 2013 si affermò un sistema politico improvvisamente divenuto tripolare: il Partito Democratico, con i suoi alleati, il Popolo della Libertà, con la Lega e infine il nuovo partito Movimento 5 Stelle (M5S), che si affermò senza alleati. Questi tre "poli" si ripartirono i voti in misura quasi equivalente.

Fallì l'ambizione di costruire un ulteriore polo intorno alla figura del Presidente del Consiglio uscente Mario Monti, Senatore a vita, al quale era stato affidato il compito difficile e impopolare (per le misure da prendere) di fronteggiare la crisi del debito pubblico italiano, che a sua volta derivava dalla crisi finanziaria mondiale e dall'insipienza e dall'incapacità di reagirvi del IV governo Berlusconi.

A parte la maggior difficoltà di governare un sistema politico tripolare o multipolare (rispetto a uno bipolare), la presenza di tre grandi forze parlamentari in sé non sarebbe stata un dramma. Se non che:

la combinazione del bicameralismo paritario con la legge elettorale Calderoli n. 70 del 21 dicembre 2005 (detta "porcellum", voluta dal Centrodestra) aveva prodotto uno squilibrio fra Camera e Senato. Soprattutto la Camera non rappresentava la volontà degli elettori. La vittoria (di misura attorno al 30%) del Partito Democratico di Bersani nel 2013 aveva portato alla Camera una maggioranza PD – SEL (Sinistra Ecologia e Libertà, la quale se ne andò subito per conto proprio, in barba agli accordi preelettorali), e ad un Senato nel quale, invece, il PD aveva solo un terzo dei

e-Storia

componenti.

Soprattutto si vide subito che il M5S, forte all'inizio di 108 deputati e 54 Senatori, non era disponibile ad alcun tipo di collaborazione in vista del governo del Paese: né col Pd né con il Popolo della Libertà.

Questa situazione rese subito difficile la formazione di un qualsiasi governo, nonostante gli sforzi iniziali di Bersani. Si arrivò così alla scadenza del mandato del presidente Napolitano.

Alle votazioni per l'elezione del nuovo presidente il PD non fu in grado di sostenere compattamente un proprio candidato da votarsi (necessariamente) in accordo con le altre forze politiche: caddero sia Marini sia Prodi.

A questo punto tutte le forze politiche, tranne il M5S e la Lega, si rivolsero a Napolitano chiedendogli di accettare – per la prima volta nella storia – un secondo mandato. Napolitano accettò, premettendo che non intendeva restare per tutto il settennato (per ragioni di età) e che condizionava la sua disponibilità al fatto che la legislatura fosse dedicata alle riforme, anche costituzionali, sulla base di una collaborazione fra forze di Centrosinistra e di Centrodestra (cioè PD, Scelta Civica, Popolo della Libertà).

Nacque così il Governo Letta. E venne costituita una speciale Commissione di 42 esperti (tutti accademici, qualcuno con precedente militanza politica), presieduta dal Ministro per le riforme Gaetano Quagliariello, che illustrò le sue conclusioni il 17 settembre 2013: esse furono la base del progetto portato avanti dal successivo governo Renzi.

Questo progetto di riforma venne approvato da Camera e Senato ma poi fu abbandonato: infatti il tentativo di collaborazione governativa e per le riforme fra Pd e Popolo della Libertà naufragò a causa della vicenda della decadenza di Silvio Berlusconi da Senatore nel novembre 2013, (in ossequio alla c.d. Legge Severino e comunque alla sua condanna in sede penale per reati tributari).

Così Berlusconi si tirò fuori dall'intesa sulle riforme e il Popolo della Libertà si divise in due tronchi. La rinata Forza Italia, che andò all'opposizione, e il Nuovo Centro Destra di Angelino Alfano, che raccolse i parlamentari (e i ministri) dell'ex Popolo della Libertà che volevano continuare la collaborazione con il Governo e a favore delle riforme.

Dalle precedenti "larghe intese" si passò a una specie di "piccola intesa", con numeri appena sufficienti a garantire la maggioranza di governo (forte alla Camera grazie al premio di maggioranza ma debole al Senato).

Nel frattempo l'8 dicembre del 2013 Matteo Renzi vinse le primarie e divenne Segretario del Partito Democratico. Negli stessi giorni la Corte costituzionale decise che il "porcellum" del 2005 era incostituzionale in due punti chiave: il premio di maggioranza eccessivo e la mancanza di preferenze.

Renzi, interessato a consolidare la sua maggioranza parlamentare e Berlusconi, interessato a schivare la sentenza definitiva di esclusione dalla vita parlamentare, stipularono il cosiddetto "**Patto del Nazzareno**" che consisteva nella redazione di una nuova legge elettorale, nell'eliminazione del Doppio Cameralismo perfetto con pari poteri, e nella revisione del titolo V

della Costituzione, col trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e l'eliminazione alcuni Enti inutili.

Il 22 febbraio 2014 Renzi sostituì Enrico Letta alla guida del Governo per assumere in prima persona la responsabilità delle riforme in una fase in cui l'esecutivo appariva appannato e senza iniziative.

L'intesa Renzi-Berlusconi ovvero PD-Popolo della Libertà, più il Nuovo Centro Destra, durò fino al gennaio 2015 e costituì la base sia della nuova legge elettorale (Italicum) sia della riforma costituzionale. La riforma fu votata da tutta la maggioranza di governo e da tutto il Centrodestra fino all'approvazione al Senato in prima lettura, l'8 agosto 2014. Non proprio il testo definitivo, ma quasi.

La stessa Lega tenne un atteggiamento costruttivo (Calderoli stesso, al Senato, era correlatore della riforma con Angela Finocchiaro). La riforma costituzionale era figlia non solo di Renzi ma anche di vari costituzionalisti, nonché dell'intesa fra il PD, i suoi alleati di governo (centristi vari e NCD), e Forza Italia. Il tutto con la supervisione del Presidente della Repubblica Napolitano.

Approvazione della legge Costituzionale

Riassunto dibattito parlamentare sulla riforma Costituzionale nei due anni precedenti

a) Il disegno di legge ddl S. 1429: "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario; la riduzione del numero dei parlamentari; il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni; la soppressione del CNEL; la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione", presentato dal presidente del Consiglio Renzi, e dal ministro delle riforme costituzionali e dei rapporti con il Parlamento Elena Boschi, è stato approvato in prima deliberazione: prima lettura al Senato il ddl S. 1429 il 7 agosto 2014.

b) Alla Camera dei Deputati il ddl C. 2613 è stato approvato con modificazioni a larga maggioranza il 10 marzo 2015.

c) Seconda lettura. Il Senato ha iniziato l'esame del ddl 1429-bis il 2 luglio 2015. Poiché è emersa la volontà politica di apportare alcuni emendamenti ad articoli riguardanti le modalità di elezione dei Senatori, già approvati da entrambe le Camere in versione conforme, nel mese di settembre 2015, il dibattito in Assemblea si è concentrato sull'ammissibilità di tale procedura. L'esame degli articoli è iniziato quindi il 29 settembre e si è concluso il 13 ottobre 2015 con l'approvazione del disegno di legge, modificato rispetto alla versione già approvata dalla Camera dei Deputati. Successivamente il testo fu approvato senza modificazioni dalla Camera, dal Senato e poi infine dalla Camera il 12 aprile 2016

Il dibattito in Parlamento fu aspro e tutte le opposizioni rimarcarono che il combinato legge elettorale "Italicum" che assegnava la maggioranza dei seggi della Camera al partito di maggioranza relativa, ed il maggior potere al premier metteva in pericolo il sistema democratico. L'opposizione della Lega era scontata perché con la riforma del Titolo V della Costituzione si ridimensionava in parte i diritti acquisiti dalle autonomie locali.

Sintesi del testo approvato dal Parlamento

a) SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PERFETTO. Solo la Camera dei deputati conferisce e

e-Storia

revoca la fiducia al Governo.

- b) **COMPOSIZIONE DEL NUOVO SENATO.** Il Senato è eletto in via indiretta ed è composto da 100 membri di cui 5 di nomina Presidenziale
- c) **STATUS DEI SENATORI.** La durata del mandato dei senatori coincide con quella dei Consigli regionali dai quali sono stati eletti. Ai senatori non spetta alcuna indennità per l'esercizio del mandato.
- d) **LA FUNZIONE LEGISLATIVA.** La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere solo per le «leggi bicamerali» previste dalla Costituzione.
- e) **IL NUOVO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PER LE LEGGI NON BICAMERALI** prevede la clausola di supremazia della Camera che può respingere il parere del Senato su alcune leggi.
- f) **LA REVISIONE DEL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO** con inclusa l'introduzione del cosiddetto "voto a data certa".
- g) **L'INTRODUZIONE DELLO STATUTO DELLE OPPOSIZIONI.**
- h) **PER LA LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE** si prevede la facoltà di ricorso sulle leggi elettorali di Camera e Senato.
- i) **LA DISCIPLINA DEI REFERENDUM E' MODIFICATA** e viene elevato il numero di firme necessarie e stabiliti tempi certi per esame proposte di referendum
- j) **DECRETAZIONE D'URGENZA DISCIPLINATA**
- k) **MODIFICHE** al sistema di elezione del Presidente della Repubblica e dei giudici della Corte Costituzionale da parte del Parlamento
- m) **EQUILIBRIO DI GENERE OTTENUTO** rafforzando il principio della parità di accesso alle cariche elettive.
- n) **LA REVISIONE DEL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI** Elimina le competenze concorrenti. Prevista la c.d. clausola di supremazia dello Stato per tutelare l'unità giuridica o economica del paese o l'interesse nazionale.
- o) **PER LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI** sono introdotti indicatori di costi e fabbisogni standard,
- p) **SOPPRESSIONE** delle province.
- q) **RIFORMA** del riparto delle competenze tra Stato e regioni;
- r) **SOPPRESSIONE** del Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (CNEL).

Secondo quanto previsto dall'articolo 138 della Costituzione, non avendo ottenuto la maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Camera, la riforma costituzionale, entro tre mesi dalla pubblicazione, potrà essere sottoposta a referendum popolare su richiesta di un quinto dei membri di ciascuna Camera o di cinquecentomila elettori o di cinque Consigli regionali. L'Ufficio centrale per il referendum confermò la regolarità della richiesta di referendum il 10 maggio 2016.

Il 26 settembre il Consiglio dei Ministri fissava la data per il referendum il 4 dicembre 2016.

L'ANPI "NO" alla riforma Costituzionale e alla legge elettorale

A turbare il sonno e le certezze del fronte del Sì per la riforma Costituzionale, già il 22 Gennaio 2016 l'ANPI (Associazione Nazionale Partigiani d'Italia) si era schierato per il referendum popolare, per dire "NO" alla legge di riforma del Senato ed alla legge elettorale. Questa decisione fu molto dolorosa perché per la prima volta L'ANPI si dissociava dalle proposte di legge di un Partito di sinistra per allearsi con la destra.

L'appello dei costituzionalisti: ad aprile 2016 poco dopo l'approvazione finale della riforma costituzionale fu pubblicato questo proclama che suscitò una grande impressione per lo stile pacato con cui i professori costituzionalisti criticarono la legge suggerendo almeno di indire il referendum separatamente su alcuni punti, per esempio riforma del Senato, riforma del titolo V, soppressione del CNEL. Le loro critiche erano formali per aver approvato la riforma senza un ampio consenso parlamentare, ma con una maggioranza soprattutto al Senato particolarmente ridotta.

Le critiche sostanziali erano

- a) l'aver ridotto troppo i poteri del Senato, rendendolo inutile come vero "raccordo" tra stato e amministrazioni locali. Le modalità di scelta dei senatori, inoltre, li avrebbe trasformati in rappresentanti della maggioranza al potere nella singola regione, più che della Regione in quanto tale.
- b) Una modifica al Titolo V, secondo gli autori della lettera, era necessaria, ma quella approvata nel ddl Boschi riduceva troppo l'autonomia delle regioni, lasciando un numero eccessivo di poteri allo stato.
- c) La riforma avrebbe introdotto secondo i 56 costituzionalisti anche una procedura legislativa troppo complessa, che avrebbe dovuto introdurre «*leggi bicamerali, leggi monocamerali ma con possibilità di emendamenti da parte del Senato, differenziate a seconda che tali emendamenti possano essere respinti dalla Camera a maggioranza semplice o a maggioranza assoluta*». Questa eccessiva varietà avrebbe rischiato di causare incertezze e conflitti.

Infine, i 56 costituzionalisti **criticarono anche il referendum stesso**. Tutte le riforme erano contenute in un'unica legge, il ddl Boschi, quindi gli elettori sarebbero stati chiamati a votare su un unico quesito: approvare o respingere in blocco l'intero pacchetto di riforme. «*Un voto unico, su un testo non omogeneo, facendo prevalere, in un senso o nell'altro, ragioni "politiche" estranee al merito della legge. Diversamente avverrebbe se si desse la possibilità di votare separatamente sui singoli grandi temi in esso affrontati (così come se si fosse scomposta la riforma in più progetti, approvati dal Parlamento separatamente)*».

La CGIL invita a votare "NO", e pur lasciando libertà di scelta agli iscritti, invitava tutti i militanti e tutta l'organizzazione a fare propagande per il NO.

Analisi forze del Fronte del Sì e del No

Analizzando i risultati delle legislative e delle Europee il fronte del Sì, da sempre in minoranza, solo al 40%, avrebbe dovuto mettere in preventivo anche la defezione degli elettori di sinistra del PD valutata in 5/8% dell'elettorato. A bocce ferme solo un miracolo avrebbe fatto vincere il Sì

Ma Renzi stavolta non fece né il miracolo né la differenza. Anzi era Lui quello che faceva la differenza stavolta, ma in negativo. Partendo da questa situazione sfavorevole la strategia del consenso avrebbe dovuto essere quella dell'assimilazione dei piccoli partiti e ricuperare il dissenso interno al Pd e cercare consensi da Berlusconi – Forza Italia

Il fronte del NO aveva chiaramente più del 50%. Se nei sondaggi a settembre i due schieramenti erano molto vicini, (ma con molti indecisi) con il passare dei giorni per una maggiore propaganda dei partiti e maggiore informazione il fronte del NO distanziava il fronte del SI' di varie unità (da 3 a 10).

Settembre 2016. Commissionato dalla Banche Francesi un voluminoso sondaggio di opinione sull'esito del Referendum costituzionale. Il risultato non lascia margini di dubbi: Il NO è dato al 56% il SI' al 44%.

Lo schieramento del SI'.

Renzi ammette: ho sbagliato a personalizzare il Referendum, in ogni caso la legislatura finirà nel 2018. Si sussurra che Elena Maria Boschi sia la principale responsabile della sconfitta annunciata, invis per il suo comportamento arrogante. In ogni caso il PD mette in moto la sua macchina propagandistica per il SI' che riscuote grandi consensi anche dai circoli PD all'estero.

Il Partito democratico voterà SI' ma non in modo unitario. All'interno del Pd infatti c'è una fazione (guidata da Massimo D'Alema e Pierluigi Bersani) che si è schierata per il No, in opposizione al presidente del Consiglio Matteo Renzi.

Oltre al Partito democratico è favorevole alla riforma Ala, il gruppo parlamentare di Denis Verdini. A questi si aggiungono i sostenitori del Nuovo centrodestra di Angelino Alfano (forse 5% elettorato), che fa parte della maggioranza di governo. Così come Flavio Tosi e il suo movimento Fare! (2%), nonostante la contrarietà a molte politiche del premier, vuole dire addio al bicameralismo paritario. Voteranno SI' anche il viceministro all'Economia Enrico Zanetti con Scelta Civica, i Socialisti italiani, guidati da Riccardo Nencini, Emma Bonino una bandiera del Partito Radicale, l'ex sindaco di Milano Pisapia, Pier Ferdinando Casini, ma non l'UDC di Mastella.

Lo schieramento del NO: minoranza PD, SEL, Forza Italia, Lega, Fratelli d'Italia, M5S, UDC.

Minoranza PD: **La resa dei conti**. Pierluigi Bersani, alla direzione del partito dichiara il suo voto contrario al referendum. Ancora una volta Bersani ha spiegato di essere preoccupato dal «combinato disposto» con l'Italicum: ha detto che «da sola» la riforma non cambia la forma di governo, «ma in combinazione con la legge elettorale la cambia radicalmente. Si va verso il governo di un capo, che nomina sostanzialmente un Parlamento che decide tutto, anche con il 25% dei voti».

Anche Roberto Speranza, il giovane capo dell'ala radicale del PD: «*Con l'Italicum, il nostro voto è NO*». Ed ancora Michele Emiliano, governatore della Puglia, e Massimo D'Alema storico dirigente di partito della sinistra italiana, tra le altre cose già ministro degli Esteri e presidente del Consiglio. La sua avversione a Renzi è così aspra da sembrare un fatto personale (lo dimostrerà quando branderà alla sconfitta di Renzi la notte del 4/5 dicembre). L'opposizione della sinistra PD era avversa a Renzi che aveva garantito loro solo 10 % dei seggi al futuro Parlamento contro una richiesta doppia.

Il centrodestra: Berlusconi- Forza Italia, Salvini-Lega Nord, Meloni- Fratelli d'Italia.

In un vertice tenutosi il 19 ottobre 2016 si concordò: «*la ferma opposizione di tutto il centro-destra a un progetto di riforma che non risolverebbe nessuno dei problemi del Paese, né in termini di efficienza né di contenimento dei costi, mentre produrrebbe un preoccupante deficit di democrazia limitando la possibilità di espressione di voto degli italiani e determinando il serio rischio di consegnare ad una ristretta minoranza di sinistra il controllo dell'esecutivo e degli organi di garanzia*».

La campagna di M5S

"E' grave che Renzi abbia scelto la data senza consultarsi con le opposizioni. Ed è altrettanto grave e vergognoso che abbia negato ai cittadini la possibilità di esprimersi su un tema così delicato e importante, facendo un'indegna melina".

La campagna di "Sinistra Ecologia Libertà"

Così Nichi Vendola, concludendo i lavori del Consiglio Nazionale di Sel: *"No al pasticcio di Renzi, no ai diktat delle banche americane e a quel mondo tecnocratico e finanziario europeo supporter appassionati del SI' perché vogliono liberarsi di questo fardello che sono le Costituzioni democratiche"*.

Referendum costituzionale - 4 dicembre 2016 il "NO" stravinca

Il risultato definitivo è: hanno vinto i NO con il 59,1% complessivo, ossia 19.420.730 voti frutto di un 59,9% (19.026.322 voti) raccolto sul territorio italiano e di un 35,3% (394.408 voti) tra gli italiani residenti all'estero. Il SI' si è fermato a quota 40,9% (13.431.382 voti), ottenendo il 64,7% (722.915) tra i residenti all'estero. L'affluenza è stata molto alta, e si è attestata sul 65,5% (il 30,7% all'estero): in totale hanno votato ben 33.244.258 italiani, una cifra non troppo lontana da quella raggiunta alle Politiche 2013 (quando votarono in 36.374.915, ossia il 75,2% degli aventi diritto) e molto superiore a quella delle Europee di due anni fa (in cui l'affluenza si fermò al 56% e i votanti a 28.991.258).

La serata della sconfitta

Verso mezzanotte del 4 dicembre quando la vittoria del NO è accertata i burocrati del CNEL che non avevano prodotto solo analisi fumose brindavano oscenamente per il pericolo scampato e Massimo D'Alema era il loro il miglior referente. Verso mezzanotte, col NO che si avvicina al 60%, parte il coro di «*Bella Ciao*»: lacrime e pugni chiusi. In sala erano tanti ex protagonisti-dinosauri della sinistra di qualche anno fa, da Alfonso Gianni a Giovanni Russo Spena, Alfonso Pecoraro Scanio e Vincenzo Vita. Mentre alla sede del CNEL burocrati di mezza età inscenavano anche un trenino ebbri di gioia.

Nel mentre Matteo Renzi, accompagnato dalla moglie visibilmente commosso si presentava alla stampa e ammetteva la sconfitta ed annunciava le sue dimissioni da presidente del Consiglio.