

**lavoce.info**

# **Referendum sulla riforma costituzionale**

I dossier de [lavoce.info](https://lavoce.info)

Per la terza volta nella storia repubblicana italiana, il prossimo 4 dicembre gli italiani saranno chiamati a giudicare con il loro voto una proposta di riforma costituzionale. Un bilancio in pareggio fino a questo punto: nel 2001 vinse il “sì” col 64 per cento dei voti (riforma del Titolo V; affluenza al 34 per cento) mentre nel 2006 vinse il “no” col 62 per cento dei voti (affluenza al 52,5 per cento).

La riforma, se approvata, porterà a una modifica sostanziale delle modalità di composizione e funzionamento del Parlamento, nonché a un ridisegno dei rapporti tra stato e regioni. Un vero e proprio passaggio, se a qualcuno piacciono queste classificazioni, alla “seconda Repubblica”. Proprio per la rilevanza dell’argomento, sembra davvero uno spreco (di risorse, di voti, e anche di tempo) caricare l’appuntamento referendario di significati che vanno oltre la riforma costituzionale stessa. Uno spreco di risorse, perché per giudicare un governo e la maggioranza che lo sostiene basterebbe aspettare la prossima tornata elettorale (nella più lunga delle ipotesi, poco più di un anno); uno spreco di voti, perché l’esercizio di questo diritto deve essere fatto in maniera responsabile e non strumentale, proprio per rispetto alla Costituzione stessa; e uno spreco di tempo, vale a dire quel tempo necessario a redigere ed approvare le riforme costituzionali. Questo non significa che ogni riforma debba essere sempre approvata: ci mancherebbe. Ma ci sia augura almeno che essa sia giudicata esclusivamente sulla base del suo contenuto.

I toni assunti dalla campagna per il “no” e per il “sì” al referendum non sono sempre stati all’altezza di un confronto civile. Tuttavia, chi di noi ha potuto partecipare a incontri, conferenze, dibattiti sul territorio, avrà scoperto un entusiasmo anche sorprendente da parte degli elettori rispetto a questo tema, sia in senso negativo sia in senso positivo. I cittadini si sono voluti informare, hanno avuto modo di riprendere (o prendere per la prima volta) in mano la Costituzione italiana, l’hanno potuta apprezzare e giudicare. I referendum che hanno diviso gli italiani non sono stati pochi: su tutti, basti pensare alla scelta tra monarchia e repubblica. Tuttavia, ciò non ha impedito al paese, dal giorno seguente, di accogliere l’esito elettorale con maturità.

Questo dossier raccoglie i numerosi, dettagliati e dibattuti articoli pubblicati da [lavoce.info](http://lavoce.info) – e alcuni inediti – sulla proposta di riforma costituzionale che saremo chiamati a giudicare tra poche ore. Un modo per riordinare le nostre idee, toglierci gli ultimi dubbi, magari farcene venire di nuovi; ma soprattutto con l’obiettivo di arrivare a un voto informato che, vada come vada, segnerà un momento cruciale nella storia del nostro paese.

Paolo Balduzzi

1. Nuovo Senato: sarà più difficile modificare la Costituzione? – Michela Cella e Valentino Larcinese, 02.12.2016 .....	3
2. Dove sbagliano i sondaggi – Paolo Brunori, 02.12.2016 .....	5
3. Se l'appoggio del governo alla riforma danneggia il “sì” – Céline Colombo, Andrea De Angelis e Davide Morisi, 02.12.2016 .....	8
4. Effetto riforma costituzionale sui rapporti Parlamento-Ue – Carlo Giulio Lorenzetti, 01.12.2016 .....	11
5. Anche se vince il “no” – Francesco Daveri, 29.11.2016 .....	13
6. Perché serve la stabilità di governo – Luigi Guiso, 29.11.2016 .....	15
7. I risparmi del referendum: chiarimenti e confronti – Roberto Perotti, 29.11.2016 .....	18
8. Quanto si risparmia davvero con la riforma costituzionale? – Carlo Stagnaro, 25.11.2016 .....	23
9. Referendum: quando scendono davvero i costi della politica? – Roberto Perotti, 22.11.2016 .....	27
10. Verso il regionalismo differenziato – Tortuga, 25.11.2016 .....	35
11. Quel potere di veto garantito alle regioni a statuto speciale – Massimo Greco, 25.11.2016 .....	38
12. Se cambiano le regole della consultazione popolare – Paolo Balduzzi, 22.11.2016 .....	40
13. Perché è importante eleggere un governo che duri cinque anni – Tortuga, 22.11.2016 .....	42
14. Quell'immunità immune alla riforma – Paolo Balduzzi, 15.11.2016 .....	45
15. Referendum costituzionale bocciato dal metodo statistico – Marisa Civardi, 15.11.2016 .....	47
16. Vizi e virtù del bicameralismo – Tortuga, 28.10.2016 .....	49
17. Perché il nuovo Senato non è il Bundesrat – Tortuga, 14.10.2016 .....	52
18. Riforma costituzionale: perché serve il limite di mandato – Michele Lalla, 12.07.2016 .....	55
19. Quella cura che ringiovanisce i senatori – Francesco Sobbrino, 12.07.2016 .....	57
20. Verso la fine del bicameralismo perfetto .....	61
21. I punti deboli del nuovo Senato – Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon, 11.03.2016 .....	62
22. Se il nuovo Senato è per soli uomini – Audinga Baltrunaite, Alessandra Casarico, Paola Profeta e Giulia Savio, 29.01.2016 .....	65
23. Senato: chi rappresenta le autonomie locali – Marco Cucchini, 11.09.2015 .....	67
24. Dove ci portano Italicum e riforma del Senato – Paolo Balduzzi, 24.02.2015 .....	69
25. Cosa manca nella riforma del Senato – Massimo Bordignon, 08.07.2014 .....	72
26. Se abolire il Senato tocca la divisione dei poteri – Valentino Larcinese, 04.04.2014 .....	76
27. Il tallone d'achille del Senato di Renzi – Marco Cucchini, 18.02.2014 .....	79
28. La prima riforma è superare il bicameralismo – Giancarlo Salvemini, 11.06.2013 .....	82
29. Tutta colpa del Titolo V – Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon, 19.10.2012 .....	88

## 1. Nuovo Senato: sarà più difficile modificare la Costituzione?

Michela Cella e Valentino Larcinese, 02.12.2016

*Il monocameralismo introdotto dalla riforma costituzionale renderà più facile l'approvazione delle leggi ordinarie, perché elimina un attore con potere di veto. Ma per varare eventuali modifiche alla Costituzione servirà ancora il voto del Senato. Eletto in tempi e modi diversi dalla Camera.*

### Modifiche più difficili

La riforma costituzionale su cui ci apprestiamo a votare viene spesso definita come imperfetta, ma comunque un passo nella direzione giusta. Se qualcosa funzionerà male, si dice, si potrà porvi rimedio, le imperfezioni e le incongruenze che tutti più o meno riconoscono potranno essere limate in un momento successivo. È una visione ottimista di quello che potrà succedere dopo il referendum.

In realtà, se la riforma passasse, in futuro potrebbe diventare molto più difficile cambiarla. L'articolo 138 della Costituzione non è oggetto di modifica e continuerà a regolare l'iter di approvazione delle revisioni della Carta. È concepito per cambiare la Costituzione di un sistema bicamerale perfetto, dove le camere hanno le stesse funzioni, sono legate allo stesso modo all'esecutivo, sono elette direttamente e contemporaneamente dagli elettori (la contemporaneità non è necessaria, ma non si è mai verificato che venisse sciolta una sola camera).

Le maggioranze necessarie per apportare modifiche alla Costituzione sono, come abbiamo visto negli anni, molto difficili da raggiungere e possono diventare quasi impossibili con il nuovo Senato, rendendo la Carta ancora più rigida.

La tesi viene dimostrata analiticamente in un [articolo](#) pubblicato a settembre sulla *Italian Review of Political Science* da George Tsebelis, professore di scienza della politica presso la University of Michigan. Usando la teoria degli attori con potere di veto (*veto players*), di cui peraltro Tsebelis è uno dei massimi esperti, è piuttosto semplice dimostrare che le ridotte competenze del Senato sulle leggi ordinarie aumenteranno la capacità del governo di realizzare le politiche che più desidera. Da alcuni questo è visto come un miglioramento del sistema, da altri come una riduzione della sovranità del parlamento. In ogni caso, per le leggi ordinarie possiamo dire che l'impatto sarà quello desiderato dai riformatori. Il contrario invece succederà per quelle materie per le quali rimarrà in vigore il bicameralismo perfetto, ossia (citando i casi principali dal nuovo articolo 70) "per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, (...), per le leggi che determinano l'ordinamento, la legge elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane, (...), 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 (...)".

## La teoria degli attori con potere di veto

Perché in questi casi la nuova costituzione riduce la possibilità di modifiche? La teoria degli attori con potere di veto misura la flessibilità e capacità di approvare leggi dalla dimensione del *core*, definito come l'insieme delle politiche esistenti (status quo) che non si riescono a cambiare. Più è grande il *core*, minore sarà la capacità di "cambiare" del paese.

Le maggioranze qualificate aumentano il *core*, perché servono più votanti con le stesse preferenze per approvare una legge. L'aggiunta di una seconda camera aumenta il *core* perché, a parità delle altre condizioni, aumenta il potere di veto del parlamento. Più distanti in termini di preferenze sono le due camere, maggiori saranno le dimensioni del *core*.

Ora è facile vedere come il ragionamento porti ad affermare che il procedimento monocamerale introdotto con la riforma renderà più facile l'approvazione delle leggi ordinarie, perché elimina un attore con potere di veto. Il contrario però avverrebbe per le modifiche costituzionali: qui i *veto players* rimarrebbero due, ma la composizione del Senato sarebbe potenzialmente molto diversa da quella della Camera.

La riforma prevede elettorato attivo e passivo diverso (i senatori verrebbero eletti dai consigli regionali mentre per la Camera rimarrebbe il voto popolare) e soprattutto le due camere saranno elette in tempi diversi. Il Senato, in particolare, verrà modificato ogni volta che un senatore in carica "scade" nella sua funzione di amministratore locale o consigliere regionale. Introdurremmo insomma un effetto simile a quello che accade negli Usa con le elezioni di medio termine. Non ci sarà nessuna garanzia che la Camera e il Senato abbiano la stessa maggioranza.

Questo in parte è vero anche oggi ma, visto che le due camere sono elette contemporaneamente, nel sistema attuale abbiamo quantomeno una forte correlazione fra la composizione del Senato e quella della Camera. La connessione potrebbe venire meno del tutto con il nuovo sistema. Inoltre il governo non potrà ricorrere al voto di fiducia nei confronti del Senato (perché la fiducia del Senato non è prevista nella nuova costituzione). Questa rigidità avrebbe il suo effetto su tutte le leggi che rimangono con iter di approvazione bicamerale. Potrebbe essere dunque molto più difficile modificare la Costituzione e piuttosto complicato correggerne in futuro qualsiasi incongruenza o imperfezione.

## 2. Dove sbagliano i sondaggi

Paolo Brunori, 02.12.2016

*Dopo Brexit e presidenziali americane, anche i sondaggi sul referendum del 4 dicembre si riveleranno sbagliati? Nel nostro caso il problema è se il campione osservato sia o meno una buona rappresentazione di chi voterà. Perché i non rispondenti sono tanti. E ciò aumenta l'incertezza dei risultati.*

### Le previsioni sul 4 dicembre

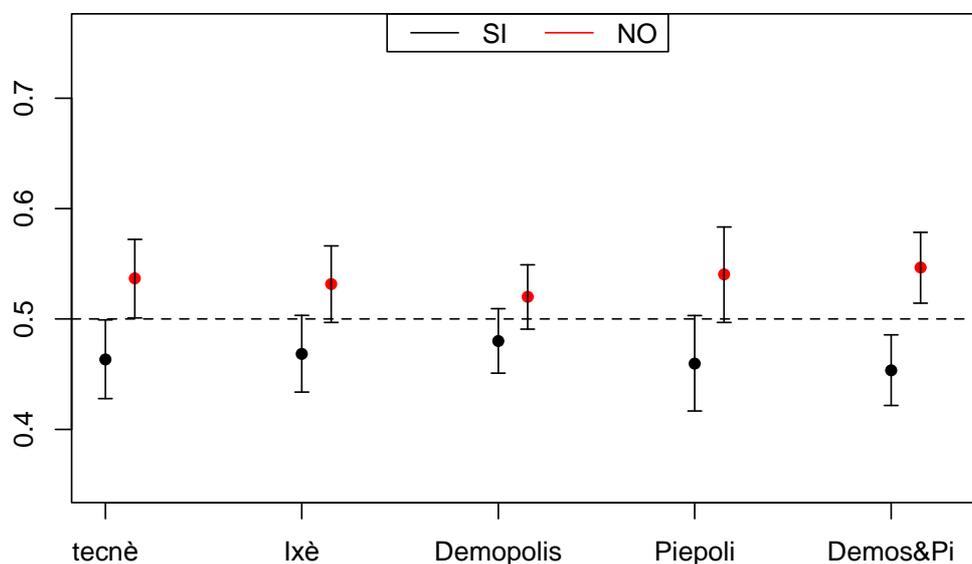
La mattina del 9 novembre ci siamo ritrovati increduli a leggere della vittoria di Donald Trump. Il risultato ha sorpreso tutti, anche i mercati avevano scommesso su una sua sconfitta, ma sondaggisti e brokers avevano di nuovo sbagliato previsione. Eppure, il risultato del referendum sulla permanenza nell'Unione europea nel Regno Unito aveva messo in guardia sul rischio di sottovalutare la probabilità di eventi considerati irragionevoli dagli addetti ai lavori. Anche la notte del 4 dicembre, qui in Italia, rischiamo di avere sorprese. Gli ultimi sondaggi pubblicati in Italia davano tutti il "no" in vantaggio. Il 18 novembre ne sono stati divulgati sei. Il più favorevole al "sì", dava comunque avanti il "no", seppure di pochissimo: 50,49 per cento contro il 49,41 per cento al "sì". Divulgato da Termometro Politico, era però un sondaggio atipico, basato sulla partecipazione volontaria degli intervistati. Rilevazioni di questo tipo sono complesse da valutare perché la loro rappresentatività su scala nazionale è ottenuta a posteriori, calcolando medie pesate sulla base delle caratteristiche demografiche dei rispondenti.

Tra gli altri sondaggi, quello di Demopolis vedeva il "sì" distaccato di 4 punti percentuali rispetto al "no". Gli ultimi quattro erano più pessimisti: Istituto Ixè indicava un vantaggio del "no" di 6 punti, Istituto Piepoli di 8, Demos&Pi e Demetra addirittura di 9 punti.

### L'incertezza dei sondaggi

I sondaggi, però, sono sempre accompagnati da una misura di incertezza, calcolata attraverso alcune ipotesi sulla qualità dei dati raccolti. Assieme alle percentuali viene fornito un intervallo di confidenza. La forchetta indica in che intervallo possiamo aspettarci di trovare il risultato elettorale con una probabilità di errore minima, tipicamente il 5 per cento. I sondaggisti sono quindi consapevoli delle incertezze insite nelle loro previsioni. Quelle della figura 1 sono le forchette di confidenza al 95 per cento dei cinque sondaggi.

Figura 1



Fonte: SondaggiPoliticoElettorali.it

D'altra parte, anche le forchette possono essere sbagliate. Ci sono due assunzioni fondamentali che le rendono valide. La prima è che le persone rispondano in modo sincero a chi le intervista. La seconda è che la probabilità di intervistare un favorevole o un contrario alla riforma dipenda esclusivamente da quanti sono i favorevoli e quanti i contrari fra gli aventi diritto al voto.

Nel caso della Brexit e dell'elezione di Trump è stato ipotizzato che i sondaggi avessero sbagliato perché le persone non rispondevano in modo sincero riguardo alle loro intenzioni di voto. Votare "leave" e non votare "Clinton" era considerato socialmente inaccettabile per cui molte persone hanno nascosto la loro reale intenzione di voto.

Nel caso del referendum italiano, invece, un problema molto serio potrebbe essere il secondo: siamo certi che il campione osservato sia una buona rappresentazione di chi voterà?

Leggendo attentamente i dati allegati ai sondaggi non è chiaro, ad esempio, se gli italiani residenti all'estero siano stati contattati o meno. Anche i tassi di non risposta sono molto elevati. Il sondaggio Ixè riguarda mille risposte date su 9.266 soggetti contattati. Al sondaggio Demos&Pi addirittura i rispondenti sono meno di uno ogni dieci contattati: 1.232 risposte su 13.598 contatti.

È verosimile che le non risposte aumentino il grado di incertezza riguardo ai risultati. Se non possiamo essere certi che chi risponde abbia una probabilità di votare "sì" o "no" identica a chi non risponde, allora con il numero di non-risposte aumenta anche l'errore che ci dovremmo attendere di compiere.

Per capire come gli istituti che pubblicano sondaggi tengano conto di questo ulteriore fonte di incertezza occorre confrontare le forchette calcolate sotto l'assunzione che il

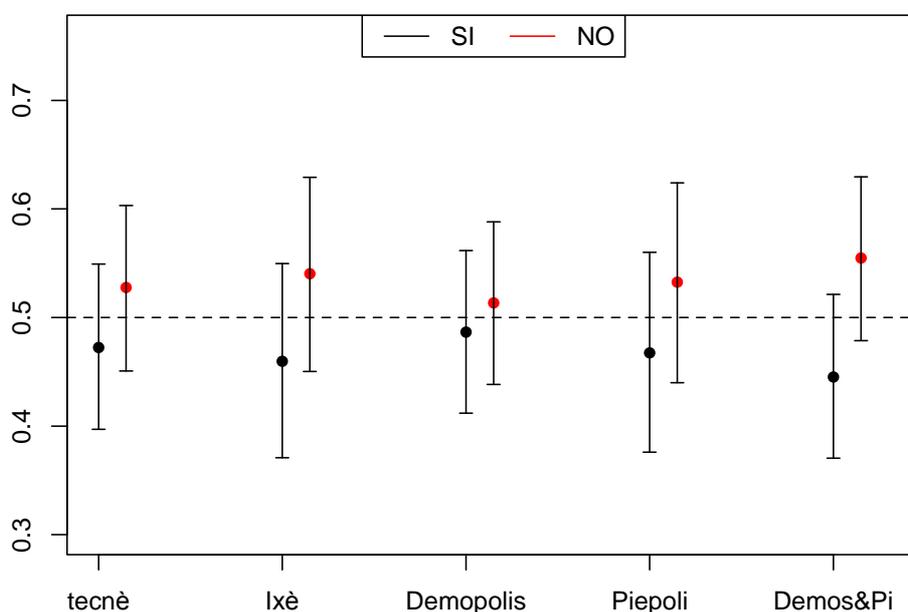
campionamento sia casuale con quelle pubblicate dai sondaggisti. La cosa interessante è che, sulla base della documentazione pubblicata dagli istituti di sondaggio, le due forchette risultano identiche. Semplicemente i sondaggisti sembrano ignorare le non-risposte. Due sondaggi, uno con un tasso di risposta del 100 per cento e l'altro con un tasso di risposta del 10 per cento sono trattati in modo identico al momento della quantificazione dell'errore.

Questa scelta metodologica può avere conseguenze molto serie.

Facciamo due ipotesi alternative, ammettiamo che la percentuale dei "sì" e dei "no" possa essere leggermente diversa fra chi accetta di rispondere e chi no. Nella prima ipotesi immaginiamo che la percentuale dei "sì" sia del 5 per cento più elevata fra i non rispondenti, nella seconda i non rispondenti votano "sì" con una probabilità il 5 per cento inferiore. Sulla base di queste ipotesi ho ricostruito l'orientamento di voto dei non rispondenti a ciascuno dei cinque sondaggi. E ho calcolato le forchette ammettendo, oltre all'incertezza dovuta al campionamento casuale, la possibilità che vi sia una differenza sistematica nell'orientamento di voto di rispondenti e non rispondenti.

Il risultato è un forte aumento dell'incertezza. Le percentuali minime e massime del "sì" e del "no" si avvicinano molto e spingersi a prevedere il risultato delle urne sembra piuttosto difficile.

Figura 2



Fonte: elaborazione su dati pubblicati su [SondaggiPoliticoElettorali.it](http://SondaggiPoliticoElettorali.it)

### 3. Se l'appoggio del governo alla riforma danneggia il "sì"

Céline Colombo, Andrea De Angelis e Davide Morisi, 02.12.2016

*I risultati di uno studio mostrano che il sostegno alla riforma costituzionale cala quando viene esplicitamente associata all'iniziativa del governo. Accade perché la fiducia in Renzi divide l'elettorato, mentre c'è un sostanziale accordo almeno su alcune delle modifiche alla Costituzione.*

#### Fiducia in Renzi e voto al referendum

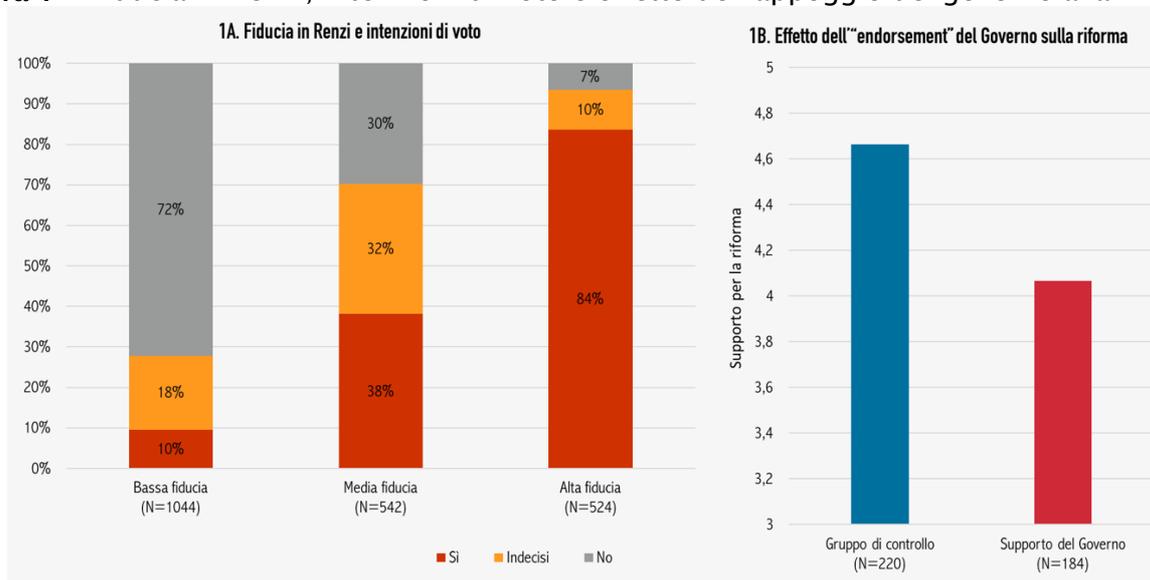
A pochi giorni dal voto, il referendum costituzionale si configura sempre di più come un referendum sul governo. Come ribadito soltanto **pochi giorni fa** dal presidente del Consiglio Matteo Renzi, il futuro dell'esecutivo dipenderà dalla vittoria del "sì" o del "no".

I dati di uno studio che stiamo conducendo assieme ad **Hanspeter Kriesi** dell'Istituto universitario europeo confermano come la fiducia nel presidente del Consiglio divida nettamente le intenzioni di voto degli elettori. In un campione rappresentativo di elettori italiani con accesso a internet, intervistati da Swg fra il 5 e il 10 ottobre (prima fase, totale intervistati: 2.279), soltanto il 10 per cento di chi ha poca fiducia in Renzi voterebbe "sì", mentre l'84 per cento di chi ha molta fiducia nel premier è a favore della riforma (vedi figura 1 a).

Ma il dato più sorprendente è che il sostegno del governo alla riforma costituzionale riduce il favore degli elettori. Fra il 27 ottobre e il 3 novembre, i partecipanti sono stati ricontatti (seconda fase, totale intervistati: 2.011) e alcuni di loro hanno letto la seguente frase: "La riforma è stata proposta dal governo e rappresenta uno dei punti centrali del governo Renzi". I risultati mostrano che il supporto per la riforma cala significativamente fra chi ha letto la frase rispetto al gruppo di controllo che non ha letto la frase (vedi figura 1 b).

In altre parole, associare la riforma in maniera esplicita al governo riduce il favore degli elettori.

**Figura 1** – Fiducia in Renzi, intenzioni di voto e effetto dell'appoggio del governo alla riforma



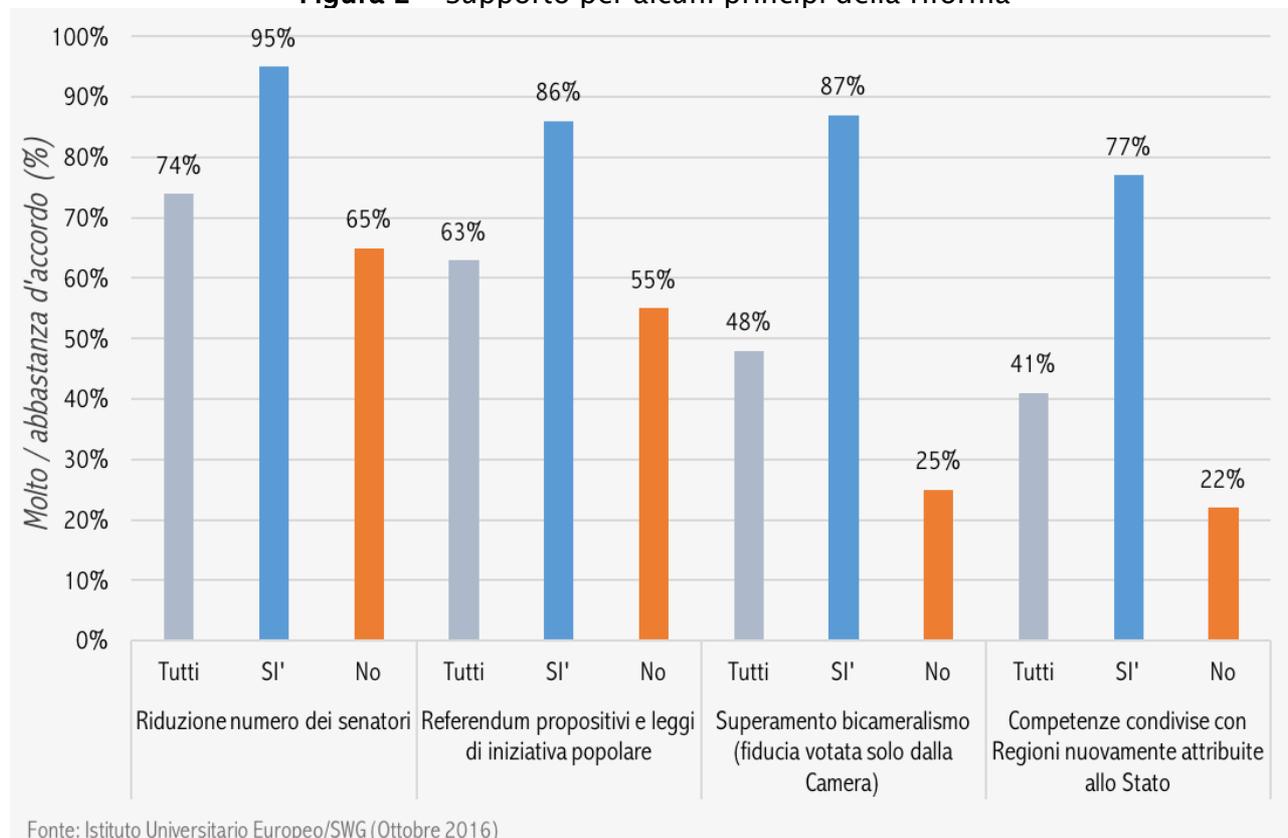
Nota – Figura 1a: fiducia in Renzi misurata su una scala da 0 (nessuna fiducia) a 10 (completa fiducia). Valori da 0 a 3 “bassa fiducia”, da 4 a 6 “media fiducia”, da 7 a 10 “alta fiducia”. Prima fase, 5–10 ottobre 2016. Figura 1b: supporto per la riforma misurato su una scala da 0 (estremamente contrario) a 10 (estremamente favorevole). Assegnazione ai gruppi in maniera casuale, valori medi per gruppo. La differenza fra i due gruppi è statisticamente significativa al valore p .05 (one-tailed t-test).

Una possibile spiegazione del risultato deriva dal fatto che nel campione gli elettori con poca fiducia in Renzi sono circa il doppio di quelli con molta fiducia, in linea con **sondaggi recenti** che mostrano un calo di favore verso il governo. A causa di questo sbilanciamento nell’elettorato, il sostegno alla riforma si riduce quando gli elettori sono indotti ad associarla direttamente all’iniziativa del governo.

### Divisi sul governo, ma non tanto sulla riforma

Nonostante la divisione fra sostenitori e oppositori del premier, i nostri dati indicano che su alcuni principi della riforma esiste un accordo condiviso. Come illustrato nella figura 2, tre quarti del campione e ben due terzi di chi vota “no” sono d’accordo con la riduzione del numero dei senatori. La metà di chi vota “no” è poi d’accordo con il punto che introduce i referendum propositivi d’indirizzo e obbliga le camere a discutere le leggi d’iniziativa popolare.

Figura 2 – Supporto per alcuni principi della riforma



Nota – Dati dalla prima fase, 5–10 ottobre 2016 (totale campione=2279, votanti per il sì=761, votanti per il no=961).

I punti, invece, che dividono maggiormente gli intervistati riguardano l'attribuzione allo stato di competenze che sono attualmente condivise con le regioni e il fatto che soltanto la Camera voterà la fiducia al governo.

Ulteriori dati mostrano che gran parte degli intervistati condivide una delle critiche principali alla riforma, ovvero la mancata elezione diretta dei senatori. In questo caso, tre quarti degli intervistati e due terzi di chi vota "sì" si trovano d'accordo con l'affermazione che "I membri di Camera e Senato devono essere sempre eletti direttamente dai cittadini".

I risultati della nostra indagine confermano i rischi della personalizzazione del voto referendario. In un momento di calo di fiducia nel governo e con un elettorato diviso fra sostenitori e oppositori del presidente del Consiglio, legare strettamente la riforma al destino dell'esecutivo può aver spaccato ulteriormente l'elettorato. Mentre per i sostenitori del "no" questa strategia può rivelarsi efficace, per i sostenitori del "sì", al contrario, la personalizzazione del referendum può essere stata controproducente.

I nostri dati suggeriscono che una strategia basata sui contenuti della riforma costituzionale avrebbe potuto ridurre le divisioni nell'elettorato e condurre a un dibattito più costruttivo, considerato che su alcuni principi della riforma esiste un accordo quasi generalizzato.

## 4. Effetto riforma costituzionale sui rapporti Parlamento–Ue

Carlo Giulio Lorenzetti, 02.12.2016

*Se la riforma costituzionale sarà confermata dal referendum, cambierà qualcosa anche nei rapporti tra parlamento italiano e Unione europea. Perché con il superamento del bicameralismo paritario si riduce il numero di materie sulle quali il Senato può legiferare. Il coordinamento con le regioni.*

### **Competenze assegnate dal trattato di Lisbona**

Che ruolo avrà il senato disegnato dalla riforma costituzionale nel quadro dei rapporti tra il nostro parlamento e l'Unione europea, in particolar modo per quanto riguarda la partecipazione alla formazione e attuazione degli atti giuridici dell'Unione?

Il trattato di Lisbona ha definito per la prima volta il ruolo dei parlamenti nazionali in seno all'Unione europea, stabilendo, ad esempio, che possono esaminare i progetti di legge della Ue per controllare se rispettano il principio della sussidiarietà; partecipare alla revisione dei trattati della Ue; prendere parte alla valutazione delle politiche dell'Unione in materia di libertà, sicurezza e giustizia.

Il trattato di Lisbona ha inoltre espresso l'esigenza che il parlamento europeo e i parlamenti nazionali definiscano insieme l'organizzazione e la promozione di una efficace e regolare cooperazione interparlamentare in seno alla Ue.

Di conseguenza il parlamento europeo ha adottato nel 2009 e nel 2014 risoluzioni che si occupano specificamente dello sviluppo delle relazioni tra il parlamento europeo e i parlamenti nazionali. Risoluzioni che hanno poi avuto seguito nella formazione di appositi organismi e nel consolidarsi di procedure e di prassi volte appunto a intensificare e migliorare tali rapporti.

Per comprendere lo spettro delle materie sulle quali l'Ue può intervenire è opportuno ricordare che essa ha solo le competenze conferite dai trattati (principio di attribuzione) al fine di raggiungere gli obiettivi ivi definiti e che le competenze non attribuite all'Unione restano prerogativa dei paesi membri.

Tali competenze si dividono in tre grandi categorie: competenze esclusive; competenze concorrenti; competenze di sostegno.

Le competenze esclusive, che delineano i settori nei quali solo l'Unione può legiferare e adottare atti vincolanti, riguardano: l'unione doganale; la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; la politica monetaria per i paesi dell'area euro; la conservazione delle risorse biologiche del mare; la politica commerciale comune; la conclusione di accordi internazionali.

Le competenze concorrenti, nelle quali l'Unione e i paesi che ne fanno parte possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti, comprendono: mercato interno; politiche sociali (entro limiti definiti); coesione economica, sociale e territoriale; agricoltura e pesca; ambiente; protezione dei consumatori; trasporti; reti trans-europee; energia; spazio di libertà, sicurezza e giustizia; problemi comuni di sicurezza in materia di sanità; ricerca, sviluppo tecnologico, spazio; cooperazione allo sviluppo e aiuti umanitari.

Le competenze di sostegno, nelle quali l'Ue può intervenire solamente per sostenere, coordinare e completare l'azione dei paesi membri, sono relative a: tutela e miglioramento della salute umana; industria; cultura; turismo; istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; protezione civile; cooperazione amministrativa.

### **Cosa cambia con il nuovo Senato**

Sino a oggi, con il parlamento italiano composto da due camere, munite degli stessi poteri e titolari delle medesime funzioni, nessun particolare problema si è posto nella partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della legislazione e delle politiche dell'Unione.

La riforma innova questo assetto e, nell'intento di superare il bicameralismo paritario, circoscrive il numero delle materie nel cui ambito il nuovo Senato potrà legiferare su di un piano di parità con la Camera dei deputati, demandando poi ai regolamenti parlamentari e ai presidenti delle due assemblee la soluzione dei problemi interpretativi e applicativi che potranno presentarsi in corso d'opera.

Le conseguenze di questo sistema di competenze differenziate tra le due camere si rifletteranno verosimilmente anche nei rapporti di collaborazione tra il parlamento italiano e quello dell'Unione: la partecipazione del Senato alla fase ascendente e discendente dell'attività normativa dell'Ue e alle sue politiche dovrà tenere conto del vicolo rappresentato dalle materie elencate dall'articolo 70 della legge di revisione costituzionale.

Da un esame comparato dei settori nei quali la Ue può adottare atti giuridicamente vincolanti e di quelli attribuiti al nuovo senato emerge infatti che le due competenze non coincidono, ponendo quindi un problema di coordinamento tra regioni e parlamento; tra i due rami del parlamento italiano e nei rapporti di questo con gli organi dell'Unione.

Il legislatore costituzionale sembra essersi posto il problema laddove, nell'elenco delle materie di competenza del senato, ha incluso le "norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea".

Altro capitolo complementare riguarda le regioni, la cui partecipazione alle decisioni volte alla formazione degli atti normativi della Ue è prevista dall'articolo 117, quinto comma, della Carta e attualmente disciplinata dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, che regola in modo organico la materia, e dal capo XVIII del regolamento del Senato.

## 5. Anche se vince il “no”

Francesco Daveri, 29.11.2016

*Gli scenari apocalittici descritti anche dalla stampa internazionale in caso di vittoria del “no” sono realistici? Eventuali oscillazioni dei mercati finanziari non possono cancellare il fatto che negli ultimi anni le condizioni di sostenibilità del debito pubblico italiano sono finora migliorate.*

### Scenari bui

Nelle settimane precedenti il referendum *The Economist*, il *Financial Times* in due occasioni (Wolfgang Munchau e Rachel Sanderson) e una famosa economista come Carmen Reinhart su *Project Syndicate* hanno descritto scenari apocalittici per l'Italia in caso di vittoria del No al referendum costituzionale. Nel frattempo lo spread tra il costo del debito italiano e quello tedesco è tornato a salire, da 125 punti base registrati dalla prima metà del 2016 fino all'inizio di ottobre ai 190 punti toccati nella mattina del 28 novembre. A questo concorre la mancata soluzione dei problemi di bilancio di alcune banche italiane (prima fra tutte Mps). Sarà però bene ricordare che, anche se un'eventuale vittoria del “no” provocasse instabilità sui mercati, la sostenibilità del debito pubblico dell'Italia non è più nelle condizioni del 2014 e tanto meno in quelle del 2012.

Certo, se la riduzione del carico fiscale ottenuta con il bonus 80 euro e la cancellazione della tassa sulla prima casa fosse stata accompagnata da una revisione della spesa meno timida di quella attuata dal governo, l'aumento del debito pubblico ne sarebbe stato frenato. Ma forse (forse) lo sarebbe stata anche la sia pur timida ripresa dell'economia del biennio che non è certo dovuta alle riforme a metà attuate in questo periodo di tempo. In ogni caso, il debito pubblico italiano ha continuato ad aumentare in valore assoluto: dai 2mila miliardi di euro del 2012 agli attuali 2200 miliardi. E in rapporto al Pil, il debito è salito dal 116 per cento del 2011 al 132,8 con cui, secondo il Ddl di bilancio 2017, si chiuderà il 2016.

### Ma non è il 2012

Rimane che non esiste un valore massimo del rapporto debito pubblico-Pil oltre il quale si manifesti ineluttabilmente una sua insostenibilità. Ciò che conta è infatti la differenza tra il costo del debito e la crescita del Pil a prezzi correnti. Bisogna cioè confrontare il tasso di interesse medio (il costo dell'indebitamento) che misura l'onerosità di un euro di indebitamento aggiuntivo con la crescita dei redditi, la più ovvia misura della capacità di rimborsare l'indebitamento aggiuntivo. C'è insomma da confrontare il tasso di interesse sul debito e la somma della crescita del Pil in termini reali e del “prezzo del Pil”, il prezzo medio dei beni e servizi prodotti in Italia. Da questo punto di vista, in base ai dati oggi disponibili, le cose dovrebbero essere molto migliori nel 2017 di quanto fossero nel 2012 e anche nel 2014. Nel 2012 il costo medio del debito era del 4,3 per cento, mentre il Pil scendeva di 2,9 punti percentuali e i prezzi salivano dell'1,4 per cento. La differenza tra costo del debito e crescita del Pil nominale era dunque di 5,8 punti percentuali. Nel 2014, le cose andavano già meglio. Il costo del debito era sceso al 3,7 per cento. Sul fronte del Pil calma piatta (nessuna

variazione) e l'inflazione arrivava allo 0,8 per cento. Il divario 2014 tra interessi e crescita dei redditi era dunque di 2,9 punti percentuali, un valore dimezzato rispetto ai valori 2012. Nel 2017 le cose dovrebbero andare decisamente meglio. Il costo medio di interessi sul debito dovrebbe scendere al 3,2 per cento (soprattutto grazie agli interventi della Bce), mentre la crescita del Pil dovrebbe avvicinarsi all'1 per cento (+0,9, secondo le stime del Fondo monetario) così come l'inflazione (se il prezzo del petrolio risale dai 46 dollari al barile del 2016 ai 53 dollari previsti dal governo per il 2017). Nel complesso, il divario tra interessi e Pil scenderebbe dunque all'1,3 per cento, un valore nettamente più basso che nel passato recente e meno recente.

Che cosa sarebbe della sostenibilità del debito pubblico italiano se l'aumento dello spread di questi febbrili giorni pre-elettorali persistesse nel tempo? Cosa sarebbe se lo spread, oggi vicino ai 200 punti, salisse a 300 o anche più su? Al netto di eventuali paracadute e cinture di salvataggio che la politica italiana ed europea sta predisponendo, c'è da tenere conto del fatto che la vita media del debito italiano è costante al valore di sei anni e mezzo da molto tempo e che circa il 70 per cento di questo è a tasso fisso. Implicazione: le variazioni nelle condizioni di finanziamento prevalenti sul mercato non si tradurrebbero subito in un grande aggravio del costo del debito. A titolo esemplificativo si può calcolare che, se i 320 miliardi di titoli in scadenza tra ottobre 2016 e ottobre 2017 fossero rinnovati a tassi superiori per 100 punti base, l'onere aggiuntivo che ne deriverebbe per le casse dello Stato sarebbe di circa 3,2 miliardi di euro, meno dello 0,2 del Pil sul primo anno, per poi arrivare a 21,2 miliardi di euro una volta che tutto il debito fosse rimesso con il nuovo costo del debito maggiorato. Un effetto certo non marginale, ma non una disastrosa valanga.

In conclusione, le eventuali oscillazioni dei mercati finanziari nei prossimi giorni non possono cancellare il fatto che negli ultimi anni le condizioni di sostenibilità del debito pubblico italiano sono migliorate. Il che dovrebbe portare gli italiani a votare razionalmente sulle riforme costituzionali che li riguardano, senza sentirsi una pistola puntata alla tempia.

## 6. Perché serve la stabilità di governo

Luigi Guiso, 29.11.2016

*All'Italia servono governi più stabili? Forse sì, se si considera che il nostro è il paese con più crisi di governo dal 1970 a oggi. Un primato mantenuto anche nella seconda repubblica. La riforma costituzionale non è perfetta, ma cerca di risolvere problemi dovuti all'instabilità del passato.*

### Due riforme per la stabilità

Tanto più si avvicina la data del voto al referendum costituzionale tanto più confuso si fa il dibattito. Con la speranza di riportare un po' di ordine, facciamo un passo indietro e chiediamoci se c'è una ragione fondata per gli interventi promossi dal governo per riformare il sistema istituzionale attraverso la revisione della legge elettorale e attraverso la riforma del Senato. Entrambe mirano a rendere l'esecutivo meno soggetto a crisi e a dargli quindi stabilità. La legge elettorale prevedendo un premio di maggioranza, la riforma costituzionale attribuendo la fiducia alla sola Camera dei deputati per la formazione del governo. L'effetto della legge elettorale sulla stabilità è ovvio; quello dell'abolizione del Senato lo si apprezza se si tiene conto che delle sette legislature tra la X e la XVI, tre sono finite anticipatamente dopo due soli anni perché il Senato aveva una maggioranza risicata. Se quindi quello che si cerca è dare stabilità, è di questo che si dovrebbe discutere, cercando di capire se è effettivamente una necessità per il paese. Molte delle altre motivazioni apparse nel dibattito – ad esempio la riduzione dei costi della politica, se siano tanti o pochi, o l'uomo solo al comando, o la riduzione dello spazio di voto per gli elettori – sono solo marketing ingannevole, sia quando vengono usati da chi contesta la riforma sia quando li utilizza chi la sostiene.

### Cosa dicono i numeri

La domanda seria resta se e perché serve una maggiore stabilità. La risposta che viene data è che l'Italia ha un sistema politico instabile. Ed è un fatto noto. Molto meno noto è quanto sia instabile. Ma è proprio il "quanto" a fare la differenza e ad aiutare a decidere sulla validità della riforma.

La figura allegata riporta il numero di crisi di governo a partire dal 1970, pubblicati nel *Cross National Time Series Data Archive*. Dei tanti primati (parecchi, ma non sempre, negativi) che ha, l'Italia ne detiene uno chiarissimo: è il paese con il maggior numero di crisi di governo (cambi di maggioranza, del primo ministro o di ministri chiave). Dal 1970 ne conta in media 1,2 all'anno. Non c'è altro paese al mondo, tutti inclusi, che nell'arco di tempo considerato abbia avuto un'instabilità di governo così elevata. Il secondo paese nella lista – il Libano – ne ha avute la metà dell'Italia e così pure il terzo (la Turchia). Durante la prima repubblica i governi a maggioranza democristiana cambiavano spesso ma, si dice, c'era continuità politica e quindi l'indicatore sarebbe per questo artatamente inflazionato.

L'indice è però solo di poco inferiore se lo si calcola dal 1990: 1,1 crisi in media all'anno anziché 1,2. Durante la seconda repubblica l'Italia non ha perso affatto il primato, è rimasta

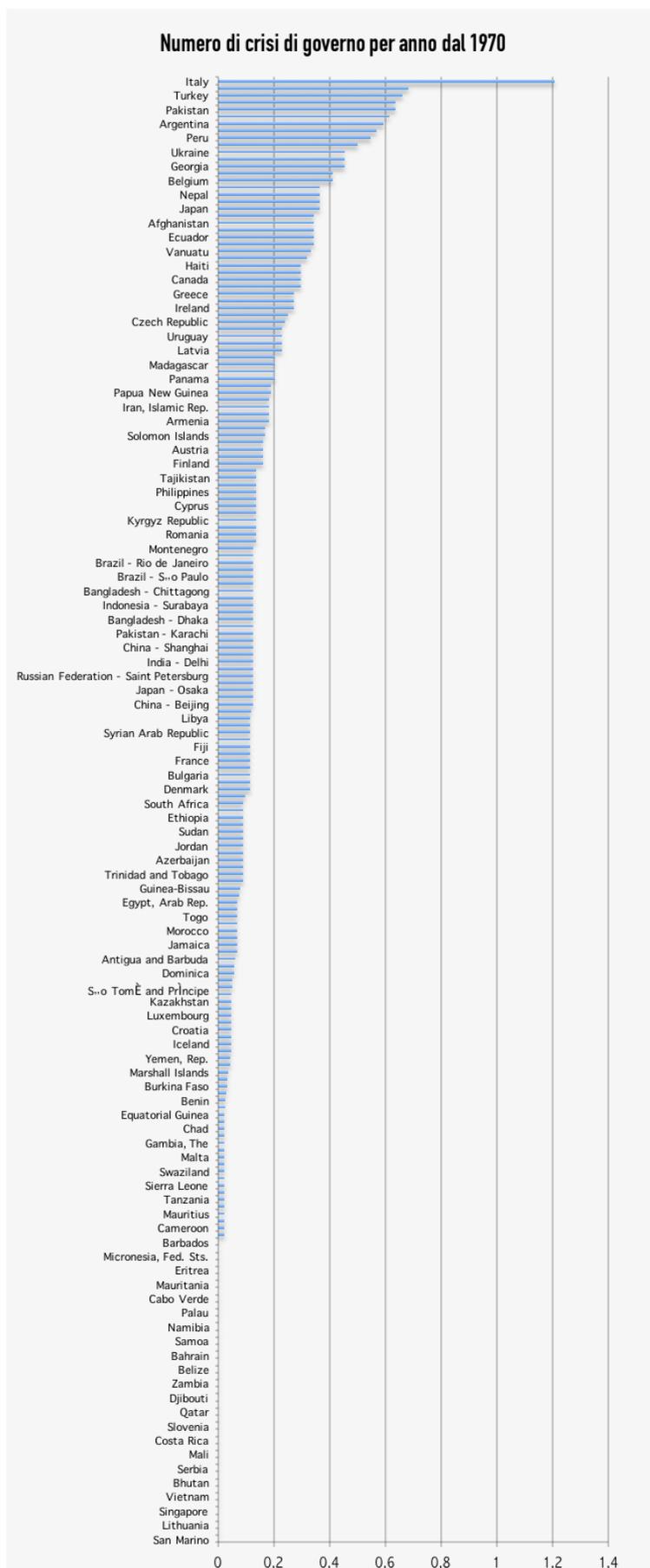
in testa per instabilità dei governi. Il Libano ha ceduto il secondo posto al Pakistan con 0,8 crisi all'anno. L'Italia ne ha avute il 25 per cento in più. E senza la Democrazia Cristiana a garantire continuità politica.

Se si crede nei dati, riguadagnare stabilità politica è il problema numero uno dell'Italia.

La nuova legge elettorale a vocazione maggioritaria e il superamento del bicameralismo perfetto forse non sono la soluzione definitiva - è possibile che l'instabilità politica sia il riflesso di caratteristiche più profonde del paese. Ma almeno le riforme: a) si pongono l'obiettivo di risolvere il problema; b) vanno nella direzione che la soluzione richiede.

La gravità dei problemi di oggi è figlia anche della passata instabilità. La soluzione di quei problemi richiede continuità di governo. Chi potrebbe ristrutturare un'azienda, riorganizzare un laboratorio, rimettere in sesto anche un semplice negozio se non gli danno abbastanza tempo per farlo? E di tempo per riformare un paese malandato ne serve tanto. Il pacchetto di riforme avanzato sicuramente non è perfetto, ma azzecca la direzione di marcia. Credo anche che il pacchetto perfetto - se ne esiste uno - avrebbe dato adito ad altrettante, spesso inconsistenti obiezioni.

Figura 1



## 7. I risparmi del referendum: chiarimenti e confronti

Roberto Perotti, 29.11.2016

*Le risposte ad alcuni commenti dei lettori sui risparmi dalla riforma costituzionale e i motivi per le differenze dalle altre stime circolanti. Conclusione: i risparmi sono inferiori a quanto avevo precedentemente calcolato: un massimo di 130 milioni contro 161.*

In un [mio articolo precedente](#) calcolavo i risparmi a regime dalla riforma costituzionale tra i 130 e i 160 milioni, a seconda delle ipotesi. Questa cifra è stata commentata e criticata, qui e su altri media che hanno ripreso l'articolo. È dunque utile chiarire come sono arrivato a queste stime. Nel farlo, risponderò anche al [commento di Carlo Stagnaro](#) pubblicato su [lavoce.info](#).

Sempre per contribuire alla chiarezza, credo per una volta sia importante esplicitare una situazione personale. Per parecchi commentatori il mio articolo sarebbe il mio piccolo contributo alla campagna per il no. Per trasparenza, mi si permetta di affermare apertamente che **voterò sì**. Nel paese delle teorie della cospirazione, molti non mi crederanno. E tra coloro che mi crederanno molti diranno che mi presto a strumentalizzazioni. Può darsi, ma se il timore di prestarsi a strumentalizzazioni deve impedire a priori di cercare di fare chiarezza su un argomento di dibattito pubblico, non si va molto lontani.

Di seguito i chiarimenti più importanti.

### La definizione di risparmio

Due precisazioni sulla nozione di risparmio che ho utilizzato. Primo, gli effetti che ho calcolato si riferiscono esclusivamente ai soli risparmi diretti sui costi della politica. Le stime non includono gli innumerevoli possibili effetti indiretti sui costi della politica, né gli effetti diversi da quelli sui costi della politica.

Secondo, ho calcolato il risparmio **per i contribuenti**. Questo concetto di risparmio (che personalmente credo sia il più ovvio da applicare quando si tratta di valutare le politiche pubbliche) ha generato un po' di confusione. È quindi fondamentale comprendere la metodologia sottostante.

### Il trattamento delle tasse pagate da senatori e dipendenti pubblici

Il costo per i contribuenti di un organo della Pubblica Amministrazione (e quindi il risparmio se quell'organo viene abolito o ridotto) può essere diverso dalla spesa stanziata in bilancio. In particolare, le **tasse** pagate da un dipendente pubblico non sono un costo per i contribuenti: sono soldi che escono dalla PA come parte di uno stipendio pagato al dipendente pubblico, ma che poi ritornano alla PA; sono quindi una partita di giro. Del resto, quando la Ragioneria

valuta gli effetti sul bilancio di un aumento o riduzione di spesa, indica anche i suoi effetti fiscali, cioè l'aumento o la riduzione conseguente delle tasse intascate

Nel **suò articolo** Carlo Stagnaro afferma: *“È certamente vero che le tasse pagate da un dipendente pubblico rappresentano una partita di giro. Da un punto di vista contabile, però, non è così: tant'è che il bilancio dello Stato include la spesa per stipendi al lordo delle imposte.”* Vero, il bilancio dello Stato include gli stipendi pubblici al lordo delle tasse tra le uscite, ma include anche le tasse pagate dai dipendenti pubblici tra le entrate. Ciò che conta per il contribuente è la differenza fra le due. Basta fare il seguente esperimento mentale. Lo Stato paga 100 Euro a un dipendente, che paga 30 Euro di tasse. Supponiamo ora che l'aliquota delle tasse salga al 40 per cento: lo Stato incasserà ora 40 Euro in tasse dal dipendente. I 10 Euro extra possono essere utilizzati per ridurre altre tasse di 10 Euro. I contribuenti dovranno pagare 10 Euro in meno di tasse.

Per calcolare i risparmi per i contribuenti della riforma costituzionale dovuti alla riduzione del numero dei senatori o del numero dei dipendenti del Senato o del CNEL, dunque, è necessario calcolare la **riduzione delle retribuzioni o indennità, al netto dell'IRPEF.**

### **I risparmi dalla riduzione del numero dei senatori**

Con questa premessa, partiamo dal Senato. Attualmente, l'indennità lorda di un senatore è di 10.385 euro mensili, o 124.620 euro annuali. Moltiplicando per 320 senatori, e sottraendo l'IRPEF, si ottiene un risparmio di 25 milioni. A questi vanno aggiunti i risparmi dalla eliminazione di diarie e rimborsi spese (una stima generosa, perché la riforma parla solo di eliminazione delle indennità), per un ulteriore risparmio di 38 milioni.

### **Il trattamento dei vitalizi e delle pensioni**

Il Senato attualmente spende circa 80 milioni per i vitalizi dei senatori. La reazione naturale di molti lettori è: con la scomparsa dei senatori eletti, anche la spesa per i vitalizi dei senatori scomparirà; bisogna quindi includere anche la spesa per vitalizi tra i risparmi dovuti alla riforma. Questo ragionamento non è corretto. Il risparmio dalla riforma costituzionale è rappresentato dai contributi previdenziali non più dovuti ai senatori.

Con il passaggio al contributivo, i **contributi previdenziali** a un senatore sono come “messi da parte” per costruire la sua pensione. Una volta pagati, questi contributi vivono di vita propria, accumulandosi più o meno secondo il tasso di interesse. Il costo per i contribuenti è quindi rappresentato, all'incirca, dai contributi stessi.

I vitalizi attuali sono pagati con il retributivo e sono solo parzialmente coperti dai contributi passati. In ogni caso, essi si esauriranno gradualmente, indipendentemente dalla riforma costituzionale: l'esito del referendum non ha alcun effetto su di essi.

Dunque nel calcolo dei risparmi dovuti alla riforma costituzionale bisogna includere i contributi pagati a tutti i 320 senatori (anche i 100 senatori rimasti avranno la pensione da

consigliere regionale o da sindaco). Non si devono contare le pensioni future risparmiate (sarebbe come conteggiare lo stesso risparmio due volte) né, tantomeno, quelle attuali (come abbiamo visto, il loro andamento è indipendente dalla riforma costituzionale).

### La riduzione dei costi del Senato

La **reazione istintiva di molti lettori** è: il numero di senatori scende del 70 per cento, il Senato attualmente costa circa 500 milioni, quindi il costo del Senato scenderà di circa 350 milioni, molto più dei 130 milioni che ho stimato. Il ragionamento è inesatto, perché ci sono molti costi fissi, cioè costi che non scendono in proporzione al numero dei senatori. In un condominio di 10 persone, se due condomini se ne vanno, le spese condominiali non si riducono del 20 per cento, ma forse del 5 per cento.

### Il CNEL

Sui risparmi dalla eliminazione del CNEL si sono ingenerati **molti fraintendimenti**. Il CNEL è praticamente non più operativo: è stato “svuotato” con le ultime leggi di bilancio: per esempio, già la legge di stabilità del 2015 comportava un risparmio di 10 milioni. Rimangono gli immobili, alcune spese di funzionamento (per esempio per mantenere gli archivi), e il personale. È dunque dall'ultimo bilancio di previsione che bisogna partire per comprendere i risparmi dalla riforma costituzionale, perché mostra fin dove si può arrivare con una legge ordinaria. Non sono dunque d'accordo con Carlo Stagnaro che prende come riferimento per calcolare i risparmi dalla riforma costituzionale il bilancio degli anni 2012–2013.

L'ultimo bilancio di previsione stanziava circa 9 milioni (al netto di accantonamenti a tantum).

La **nota della Ragioneria di ottobre 2014** essenzialmente prende tutta la spesa residua del CNEL e assume che quello sia il risparmio possibile dalla riforma costituzionale, arrivando così a 8,7 milioni. In realtà, i risparmi dalla chiusura definitiva del CNEL sono inferiori, perché il personale verrà riassorbito dalla Corte dei Conti, e alcune spese rimarranno, come la manutenzione dello stabile (che passerà al CSM) e degli archivi. Escludendo queste voci, e calcolando tutto al netto dell'IRPEF, si arriva ad un risparmio di 3 milioni, come ho mostrato nel mio primo articolo con un'analisi del bilancio CNEL voce per voce.

### Le province

Alcuni lettori hanno male interpretato il ragionamento sulle province. Per comprenderlo, è bene ricordare che le province sono, sì, un organo costituzionale, ma la Costituzione non dice quanto debbano costare: dipende dal legislatore ordinario stabilire quanto esse vengano finanziate. Le stesse regioni erano un organo costituzionale fin dal 1948, ma sono state istituite solo nel 1970. **La legge Delrio, una legge ordinaria**, ha già di fatto svuotato le province e quasi eliminato il costo dei suoi organi.

Del resto, già quando è passata la legge Delrio sono stati pubblicizzati risparmi per circa 350 milioni. Non sarebbe corretto contarli due volte, nel 2014 al tempo della approvazione della legge e nel 2016, se passa la riforma costituzionale.

Non solo. Ma c'è il rischio concreto che la combinazione delle riforme Delrio e costituzionale porti a un **aumento, non a una riduzione dei costi**. La riforma Delrio istituisce le città metropolitane, che sono essenzialmente le vecchie province delle maggiori città italiane; e parla di "aree vaste" come livello intermedio tra comuni e regioni, una nozione cui viene attribuita dignità costituzionale dalla riforma costituzionale. Non è chiaro come verrà risolto il caos attuale, ma è facile immaginare una soluzione che comporterà un considerevole aumento di spesa.

### Le obiezioni di Carlo Stagnaro

L'analisi precedente risponde implicitamente a tutte le obiezioni di Carlo Stagnaro. Ne rimane una: *"Perotti ipotizza che le spese di segreteria aumenteranno di circa 5 milioni di euro [...] Alla luce del minor carico di lavoro [...] non c'è ragione di ritenere insufficienti le attuali dotazioni: non vi sarà alcun aumento sotto questo profilo."* Ovviamente sono considerazioni soggettive, quindi diciamo che **sono disposto a concedergli 5 milioni**.

### Le maggiori spese

Tuttavia, in due altre dimensioni sono stato troppo generoso. Ho assunto che tutti i rimborsi spese e diarie venissero aboliti. Ma la stessa Ragioneria, nella sua [nota dell'ottobre 2014](#) assume che gli attuali rimborsi spese e diarie vengano mantenuti per i 100 senatori del nuovo senato. Questo comporterebbe un aggravio di spesa, rispetto alle mie stime, di 24 milioni. Inoltre, attualmente il Senato ha a bilancio 12 milioni di rimborso spese elettorali. Nei miei calcoli ho assunto che, abolendo l'elettività diretta del Senato, la riforma farà risparmiare questi 12 milioni. In realtà, i rimborsi elettorali sono già stati aboliti dal governo Letta a partire dal 2017, quindi questa voce sarebbe scomparsa tra pochi anni in ogni caso.

Tenendo conto di questi due aggravii di spesa, e del risparmio di spese di segreteria proposto da Stagnaro, il risparmio complessivo sulle sole spese della politica oscillerebbe tra 106 e 130 milioni invece che tra i 137 e 161 milioni che stimo attualmente.

### La differenza con le altre stime

La mia stima è superiore alle stime di molti sostenitori del no, e inferiore alle stime di molti sostenitori del sì. Come si spiegano queste differenze?

I **sostenitori del no** riportano spesso una stima di 57,5 milioni. In realtà questa cifra è frutto di un malinteso. Essa è derivata da una [nota della Ragioneria dell'ottobre 2014](#), che però considerava solo due voci specifiche: i risparmi dall'abolizione dell'indennità e la riduzione della diaria, e i risparmi dall'abolizione del CNEL, per un totale di 57,5 milioni, in linea con i miei calcoli (la Ragioneria assumeva un risparmio di 8,7 milioni dal CNEL, perché all'epoca non si parlava di riassegnazione dei suoi dipendenti). La Ragioneria però affermò di non avere elementi per stimare i risparmi da tutti gli altri componenti della riforma (una strana risposta,

perché come abbiamo visto è facile, con un minimo di lavoro, stimare i risparmi sui compensi dei consiglieri regionali e sui contributi ai gruppi consiliari regionali, e fornire una stima approssimativa sui risparmi dalla riduzione dei dipendenti del Senato).

I **sostenitori del sì** citano invece spesso una cifra di circa 500 milioni. Per esempio, nel [question time dell'8 giugno 2016](#) la ministra Boschi citava queste cifre (pagina 67):

- 80 milioni dalla “riduzione del 33 per cento delle indennità parlamentari”. Una cifra sovrastimata di 25 milioni, perché le indennità nette sono oggi 25 milioni, e circa 45 milioni i rimborsi spese e diarie, di cui meno di 30 milioni verrebbero risparmiati

- altri 70 dalla riduzione dei rimborsi ai gruppi al Senato, dal minor lavoro delle commissioni di Palazzo Madama e dal ruolo unico del personale di Camera e Senato. Una cifra molto difficile da ricostruire, perché la spesa stanziata per le commissioni al momento è minima, 1,5 milioni, mentre quella per i gruppi parlamentari è di “soli” 21 milioni.

- 20 milioni dall’abolizione del CNEL. Abbiamo visto come questa cifra sia totalmente inesatta

- 320 dai risparmi sul personale politico delle province. Ma come abbiamo visto, questo risparmio si è già manifestato anche in assenza della riforma costituzionale; inoltre, andrebbero contati anche le maggiori spese per le città metropolitane e, in futuro, per le aree vaste.

Ma vi sono anche altre cifre ancor più difficili da razionalizzare. Nella **lettera agli italiani all'estero** firmata dal Presidente del Consiglio Matteo Renzi, si parla di un costo del CNEL pari a “un miliardo”. È difficile capire da dove venga questa affermazione. L’ipotesi più probabile è che si tratti di un calcolo eseguito come segue. Al suo apice, qualche anno fa, il CNEL stanziava circa 20 milioni l’anno. Un miliardo dovrebbe quindi essere all’incirca il costo complessivo del CNEL durante la sua esistenza (in realtà anche il costo complessivo è ben inferiore a un miliardo, perché i venti milioni comprendono partite di giro e avanzi di bilancio, restituiti allo stato). Seguendo questa logica, i risparmi dalla riforma del Senato sarebbero 35 miliardi (i 500 milioni del costo annuale attuale del Senato, moltiplicati per i 70 anni della sua esistenza nella forma attuale).

## 8. Quanto si risparmia davvero con la riforma costituzionale?\*

Carlo Stagnaro, 25.11.2016

*Le risposte ad alcuni commenti dei lettori sui risparmi dalla riforma costituzionale e i motivi per le differenze dalle altre stime circolanti. Conclusione: i risparmi sono inferiori a quanto avevo precedentemente calcolato: un massimo di 130 milioni contro 161.*

### Una stima rivisitata

Quali risparmi potrà determinare, se approvata dal referendum del 4 dicembre, la riforma costituzionale? Il ministro delle Riforme, Maria Elena Boschi, **rispondendo a un'interrogazione** parlamentare ha fornito una stima pari a circa 500 milioni di euro. **Roberto Perotti**, a sua volta, ha analizzato per *lavoce.info* i possibili effetti sui costi della politica, arrivando a un risultato decisamente inferiore: circa 140 milioni di euro a due anni dalla riforma e circa 160 milioni di euro a regime. In realtà Perotti trascura alcuni potenziali minori spese e non tiene conto dei risparmi delle province. Se propriamente considerati, essi sostanzialmente confermano quanto previsto dal governo.

In questo articolo discuterò la stima di Perotti principalmente sotto tre aspetti: a) i risparmi derivanti dalla riforma del Senato; b) i risparmi derivanti dalla soppressione del Cnel; c) i risparmi derivanti dall'eliminazione delle province. Nel farlo, mi concentrerò unicamente sui minori costi a regime. Come argomenta lo stesso Perotti, infatti, una parte del risparmio complessivo deriva dalla riduzione del personale che, però, diventerà visibile solo quando gli attuali dipendenti del Senato, del Cnel e, in parte, delle province andranno in pensione. Infatti, non sono previsti licenziamenti. Concluderò con alcune considerazioni generali sui benefici economici della riforma, che vanno ben al di là dei risparmi.

### Il Senato

La riforma del Senato produrrà risparmi principalmente attraverso tre canali: 1) la riduzione del numero dei senatori e l'eliminazione delle loro indennità; 2) la riduzione dei costi di funzionamento; 3) la riduzione del personale (Perotti assume a regime un taglio del 30 per cento). Per quanto riguarda l'individuazione delle voci dell'attuale bilancio del Senato che subiranno contrazioni, e l'entità delle riduzioni, l'analisi di Perotti è convincente.

Tuttavia, limitatamente agli stipendi dei senatori e dei dipendenti, Perotti determina il risparmio al netto delle tasse, in quanto "le tasse pagate da un dipendente pubblico non sono un costo per i contribuenti: sono soldi che escono dalla Pa come parte di uno stipendio pagato al dipendente pubblico, ma che poi ritornano alla Pa; sono quindi una partita di giro". È certamente vero che le tasse pagate da un dipendente pubblico rappresentano una partita di giro. Da un punto di vista contabile, però, non è così: tant'è che il bilancio dello Stato (i circa 800 miliardi di euro di spesa pubblica) include la spesa per stipendi al lordo delle imposte (esattamente come la spesa per beni e servizi è al lordo dell'Iva e al lordo delle

imposte che verranno versate dai produttori di beni e servizi acquistati dalla Pa). Il punto è che le minori risorse impegnate per stipendi, beni e servizi del Senato, al lordo d'imposta, saranno utilizzate per diverse finalità: finanziare altre spese pubbliche oppure minori tasse per i cittadini (che utilizzeranno quelle risorse aggiuntive per soddisfare le loro scelte di consumo). In entrambi i casi, e qualunque sia il loro impiego effettivo, saranno a loro volta tassate e, di conseguenza, produrranno un gettito. Si può discutere se l'aliquota media a cui verranno assoggettate sarà maggiore o minore di quella attuale, il che dipende principalmente dall'uso che se ne farà; ma, in prima approssimazione, si può assumere l'invarianza. Del resto, se un dipendente pubblico che percepisce 100mila euro viene licenziato (e la riduzione dei senatori è assimilabile a questa situazione) la spesa pubblica cala contabilmente (e sostanzialmente) di 100mila euro (e non di 100mila meno le imposte). Di conseguenza, sia per ragioni di merito, sia per ragioni di omogeneità contabile col bilancio dello Stato, in assenza di informazioni sulla destinazione dei risparmi, la minore spesa va contata al lordo delle imposte.

Inoltre Perotti ipotizza che le spese di segreteria aumenteranno di circa 5 milioni di euro in quanto "i senatori potranno lavorare solo alcuni giorni al mese; gli altri giorni, il lavoro di supporto dovrà essere assegnato alla loro segreteria, i cui ranghi dovranno venire corrispondentemente rimpolpati". Alla luce del minor carico di lavoro (oggi il Senato esamina tutti i provvedimenti, domani solo il 10 per cento in base ad **alcune simulazioni**), non c'è ragione di ritenere insufficienti le attuali dotazioni: non vi sarà alcun aumento sotto questo profilo.

Ne segue che la riduzione di spesa imputabile alla riforma del Senato, a regime, non sarà pari a 131 milioni di euro, ma a 156 (tabella 1).

**Tabella 1** – Potenziali risparmi dalla riforma del Senato

	Stima Perotti [M€]	Stima rivisitata [M€]
Indennità senatori	-24,9	-33,2
Trattamento personale di ruolo e non di ruolo	-23,6	-35,0
Spese di segreteria	+5,0	0,0
Altre spese	-87,5	-87,5
<b>Totale</b>	<b>-131</b>	<b>-155,7</b>

## Il Cnel

Per quanto riguarda la soppressione del Cnel, Perotti ipotizza un risparmio di soli 3 milioni di euro, perché "la riforma ha disposto che tutto il personale del Cnel venga assunto dalla Corte dei conti, quindi non vi sarà alcun risparmio su quel fronte". Il ragionamento è valido nel breve termine. A regime, però, il personale ex-Cnel non sarà rimpiazzato, e questo implicherà minori spese.

Inoltre, il bilancio del Cnel negli ultimi due anni si è significativamente ridotto poiché la spesa per i suoi organi istituzionali, proprio in vista di quanto disposto dalla riforma, è stata azzerata. Pertanto, concentrarsi sull'ultimo bilancio di esercizio rischia di far perdere di vista

le spese che, nel caso di un Cnel pienamente funzionante, necessariamente tornerebbero. La tabella 2 riporta il bilancio del Cnel negli ultimi cinque anni.

**Tabella 2 – Costo di funzionamento del Cnel**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Bilancio [M€]</b>	12,5	16,9	16,2	31,2	11,5	10,6

Il dato relativo al 2014 risente di un versamento straordinario al ministero dell’Economia e Finanze di 18,2 milioni di euro (4,3 nel 2015) e quindi non va considerato. Pare ragionevole assumere, come riferimento, il bilancio degli anni 2012–2013: il potenziale risparmio dalla sua definitiva chiusura è stimabile almeno nell’ordine dei 10 milioni di euro.

### La decostituzionalizzazione delle province

Perotti accetta come ragionevole un’ipotesi di riduzione del costo delle province nell’ordine dei 350 milioni di euro. Tuttavia, ritiene che non sia imputabile alla riforma costituzionale per due ragioni: 1) parte dei risparmi sono già stati acquisiti in forza della legge Delrio che ha disposto la riallocazione di alcune funzioni delle province; 2) comunque “sono indipendenti dalla riforma costituzionale”.

Sul primo punto ha probabilmente ragione, specie se si fa riferimento ai costi della politica provinciale.

Il secondo, però, non è così ovvio. Finché le province manterranno dignità costituzionale, dovranno, in un modo o nell’altro, continuare a esistere e svolgere alcune funzioni, e comunque potrebbero essere ripristinate in qualsiasi momento proprio in forza dell’articolo 114 della Carta. L’eliminazione dell’ente è, dunque, condizione necessaria, ancorché non sufficiente, a catturare i relativi risparmi. Da questo punto di vista, appare corretto contabilizzare il risparmio (al limite escludendo **circa 100 milioni** di costi della politica provinciale) tra le potenziali conseguenze della riforma (tabella 3).

**Tabella 3 – Potenziali risparmi dalla decostituzionalizzazione delle province**

<b>Potenziali risparmi dall’eliminazione delle province [M€]</b>	
<b>Al lordo dei costi politici</b>	350
<b>Al netto dei costi politici</b>	250

Risparmi ancora più consistenti sarebbero possibili, a regime, se oltre a riallocare le funzioni delle province (e valorizzare parte delle loro sedi), alcune fossero del tutto eliminate. Ne seguirebbe una ulteriore riduzione del personale di pari passo col pensionamento degli attuali dipendenti.

Nel complesso, quindi, una stima ragionevole dei potenziali risparmi derivanti dalla riforma costituzionale si avvicina ai 500 milioni di euro ipotizzati dal ministro Boschi (tabella 4). La tabella include anche altri risparmi riconosciuti da Perotti, su cui non vi sono particolari osservazioni (per esempio sulla politica regionale).

**Tabella 4 – Potenziali risparmi derivanti dalla riforma costituzionale**

	<b>Stima Perotti [M€]</b>	<b>Stima rivisitata [M€]</b>
<b>Riforma del Senato</b>	131	156
<b>Abolizione del Cnel</b>	3	10
<b>Riduzione compensi consiglieri regionali ed eliminazione contributi gruppi</b>	27	27
<b>Decostituzionalizzazione Province</b>	-	350 <i>(250 al netto dei costi politici)</i>
<b>Totale</b>	<b>161</b>	<b>543</b> <i>(443 al netto della politica provinciale)</i>

Va in ogni caso sottolineato, come sostiene lo stesso Perotti e come abbiamo argomentato **con Filippo Taddei**, che sarebbe sbagliato ridurre le ricadute economiche della riforma ai meri risparmi potenziali. Esse sono piuttosto connesse ai suoi effetti sulla stabilità politica, l'efficacia dell'azione legislativa e la certezza del diritto (in particolare con la revisione del Titolo V). I minori costi certamente militano a favore della riforma, ma le ragioni fondamentali sono altre, e dipendono dalla migliore qualità delle istituzioni che produrrebbe.

\* Carlo Stagnaro si occupa di liberalizzazioni e concorrenza presso il ministero dello Sviluppo economico. Questo articolo è scritto a titolo personale ed esprime unicamente le opinioni dell'autore; non riflette necessariamente quelle dell'istituzione di appartenenza.

## 9. Referendum: quando scendono davvero i costi della politica?

Roberto Perotti, 22.11.2016

*Uno degli argomenti nel dibattito sul referendum è il risparmio di costi della politica che ne conseguirebbe. Stimiamo un risparmio massimo per il contribuente di 140 milioni due anni dopo l'entrata in vigore della riforma e di 160 milioni a regime. Una stima, ovviamente, con margini di incertezza.*

Circolano le stime più svariate sui risparmi che si otterrebbero se passasse la riforma costituzionale. In questo lavoro stimo un **risparmio per il contribuente di 140 milioni due anni dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale, e di 160 milioni a regime**. La Tabella 1 sintetizza le fonti di questi risparmi. Come sempre, queste stime sono soggette ad un ampio margine di incertezza. In particolare, la stima di alcuni di questi risparmi si basa su una **interpretazione favorevole** di alcuni passaggi ambigui nel testo della riforma. Sotto una interpretazione più restrittiva, **i risparmi si ridurrebbero a circa 110 milioni dopo due anni e 130 milioni a regime**.

Tabella 1: Sommario dei risparmi dalla riforma costituzionale

	Risparmi, milioni di €	
	2 anni dopo riforma	A regime
<b>Riduzione del numero senatori e abolizione indennità</b>	107	131
<b>Abolizione definitiva CNEL</b>	3	3
<b>Riduzione compensi consiglieri regionali</b>	17	17
<b>Eliminazione contributi gruppi consiliari regionali</b>	10	10
<b>Totale</b>	<b>137</b>	<b>161</b>

Il seguito di questa nota mostra i dettagli di queste stime. Per comprenderle, è importante tenere presente che cercherò di ricostruire il risparmio **per i contribuenti** dalla attuazione della riforma. La versione più lunga di questo articolo ([scaricabile qui](#)) mostra i dettagli metodologici.

Consideriamo ora le varie voci di risparmio della riforma.

### 1. Il Senato

Cominciamo dal Senato. La Tabella 2 mostra il costo attuale per il contribuente e i risparmi stimabili. La riforma prevede che i membri del Senato scendano (inclusi i senatori a vita) **da 320 a 100**, una riduzione del 69 per cento. Secondo il nuovo articolo 69 inoltre “I membri della Camera dei deputati ricevono una indennità stabilita dalla legge”. Dunque l’articolo **abolisce certamente le indennità** (prime due righe della Tabella 2).

Non è chiaro se il nuovo articolo 69 abolisca anche i rimborsi spese. **Per sicurezza, ipotizzo che anche tutti i rimborsi spese attuali vengano aboliti** (righe dalla 3 alla 7).

Nel lungo periodo, il personale del Senato diminuirà, non però in proporzione alla riduzione dei senatori del 69 per cento. Per far funzionare una istituzione come il Senato vi sono molti costi fissi: per esempio, il numero degli usceri o degli elettricisti è quasi indipendente dal numero dei senatori. A regime è quindi ragionevole ipotizzare che il personale si riduca del 30 per cento. Il risparmio per il contribuente sul monte salari sarà di 33 milioni (righe 8, 9 e 10). Ovviamente non tutta la riduzione del personale avverrà immediatamente: poiché non sono previsti licenziamenti, il personale si ridurrà solo per attrito. Ipotizzando che in media ogni anno vada in pensione il 3 per cento del personale, due anni dopo l’entrata in vigore della riforma il personale si sarà ridotto del 6 per cento, per un risparmio di 7 milioni.

Anche nelle altre spese di funzionamento del Senato vi sono numerosi costi fissi. A seconda della voce, ipotizzo quindi una riduzione dal 50 allo 0 per cento.

Ci sono poi alcune spese che aumenteranno. La riforma, inspiegabilmente, ha attribuito al Senato il nuovo compito di valutare le politiche economiche e territoriali del governo. In altre parole, il Senato si dovrà trasformare in un centro studi, tipo SVIMEZ. Inoltre, come è stato giustamente affermato, i senatori potranno lavorare solo alcuni giorni al mese; gli altri giorni, il lavoro di supporto dovrà essere assegnato alla loro segreteria, i cui ranghi dovranno venire corrispondentemente rimpolpati. Infine, i senatori che giungono da tutta Italia avranno sicuramente diritto almeno a un rimborso spese.

Sommando tutti questi risparmi e aumenti di spesa, stimo un risparmio per il contribuente di 107 milioni nel 2020 (due anni dopo l’inaugurazione del primo Senato con le nuove regole) e di 131 milioni a regime, diciamo nel 2030.

## 2. II CNEL

Il nuovo articolo 99 della Costituzione elimina il CNEL. Per calcolare i risparmi da questo articolo, bisogna tenere presente che **il CNEL è di fatto già stato chiuso con legge ordinaria**. Per esempio, nel bilancio di previsione per il 2016 il compenso per gli organi istituzionali era già uguale a 0. Nella sua [nota dell’ottobre 2014](#), la Ragioneria stimava un risparmio dalla riforma costituzionale di 8,7 milioni (essenzialmente, il totale delle spese rimanenti del CNEL dopo la sua chiusura “di fatto”, al netto degli accantonamenti, che sono spese una tantum).

**Il risparmio effettivo sarà però solo di 3 milioni** (vd. Tabella 3). Il motivo principale è che la riforma ha disposto che tutto il personale del CNEL venga assunto dalla Corte dei Conti, quindi non vi sarà alcun risparmio su quel fronte.

### 3. La riduzione dei compensi dei consiglieri regionali

Secondo il nuovo articolo 122 una legge della Repubblica stabilirà gli emolumenti dei consiglieri regionali, **“nel limite dell’importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.”**

La Tabella 4 mostra i compensi attuali dei sindaci dei capoluogo regionali, e dei consiglieri regionali. Come spesso accade, c’è un elemento di ambiguità: non è chiaro se il termine “emolumento” dei consiglieri regionali si intende solo l’indennità di carica o anche il rimborso spese per l’esercizio del mandato. Anche in questo caso, per sicurezza **assumo l’ipotesi più favorevole alla riforma**, la seconda, che comporta un **risparmio di spesa per il contribuente di 17 milioni** (la prima comporterebbe un **aggravio di spesa** di 7 milioni).

### 4. L’abolizione dei contributi ai gruppi consiliari regionali

La riforma (Disposizioni finali, comma 2) abolisce i contributi ai gruppi consiliari regionali, che in questo momento valgono circa 15 milioni. È difficile pensare che essi non vengano sostituiti in parte da qualche voce alternativa, che consenta ai gruppi politici di funzionare. **Un risparmio di 10 milioni appare realistico.**

### 5. La “decostituzionalizzazione” delle province

Come è noto, la riforma costituzionale rimuove le province dalla lista di enti costituzionali. In molti includono i risparmi dall’abolizione delle province nel calcolo dei risparmi dalla riforma costituzionale. Questo approccio **non è corretto**. Il motivo è semplice: gran parte delle funzioni delle province sono già state riallocate a comuni, città metropolitane, e regioni con una legge ordinaria del 2014 (la legge “Delrio”); i dipendenti pubblici non più necessari verranno gradualmente riassorbiti da altri enti pubblici; la stessa legge ha eliminato gli emolumenti ai consiglieri provinciali. Dunque i risparmi della riforma delle province si sono **già manifestati**, e rimarrebbero anche se passasse il no al referendum: sono indipendenti dalla riforma costituzionale.

Tabella 2: Risparmi dalla riduzione del numero dei senatori e abolizione dell'indennità

		spesa prevista per 2016	percentuale risparmio	risparmio in Euro	percentuale risparmio	risparmio in Euro
			due anni dopo riforma		a regime	
1	Indennità varie nette da IRPEF	24.916.288	100%	24.916.288	100%	24.916.288
2	Contributi previdenziali senatori	9.650.573	100%	9.650.573	100%	9.650.573
3	Diaria	13.600.000	100%	13.600.000	100%	13.600.000
4	Rimborso forfettario delle spese generali	6.400.000	100%	6.400.000	100%	6.400.000
5	Rimborsi per dotazione di strumenti informatici	600.000	100%	600.000	100%	600.000
6	Rimborso per le spese dell'esercizio del mandato	16.150.000	100%	16.150.000	100%	16.150.000
7	Rimborsi per ragioni di servizio	516.000	100%	516.000	100%	516.000
8	Trattamento del personale di ruolo netto da IRPEF	64.922.000	6,00%	3.895.320	30%	19.476.600
9	Trattamento del personale non di ruolo netto da IRPEF	13.910.000	6,00%	834.600	30%	4.173.000
10	Contributi previdenziali personale	29.373.960	6,00%	1.762.438	30%	8.812.188
11	Traferimento ai gruppi parlamentari	21.350.000	100%	21.350.000	100%	21.350.000
12	Attività delle commissioni di inchiesta	751.000	50%	375.500	50%	375.500
13	Attività delle commissioni speciali e consultive	470.000	50%	235.000	50%	235.000
14	Attività di indagine delle commissioni permanenti e delle giunte e dei comitati	245.000	10%	24.500	10%	24.500
15	Attività della commissione parlamentare per i servizi radiotelevisivi	72.500	10%	7.250	10%	7.250
16	Spese per cerimonie e rappresentanza	1.965.000	50%	982.500	50%	982.500
17	Attività interparlamentari	290.000	50%	145.000	50%	145.000
18	Comunicazione istituzionale	6.220.298	10%	622.030	10%	622.030
19	Servizi informatici	8.962.000	10%	896.200	10%	896.200
20	Assicurazioni senatori	2.270.000	100%	2.270.000	100%	2.270.000
21	Assicurazioni dipendenti	1.092.000	6%	65.520	30%	327.600
22	Assicurazioni immobili	190.000	0%	0	0%	0
23	Assicurazioni RC	50.000	10%	5.000	10%	5.000
24	Ristorazione	1.712.000	6%	102.720	30%	513.600

		spesa prevista per 2016	percentuale risparmio	risparmio in Euro	percentuale risparmio	risparmio in Euro
			due anni dopo riforma		a regime	
25	Mobilità, trasporto e spedizioni	7.615.000	10%	761.500	10%	761.500
26	Supporto funzionale	500.000	10%	50.000	10%	50.000
27	Locazioni	700.000	10%	70.000	10%	70.000
28	Utenze	3.750.000	10%	375.000	10%	375.000
29	Corrispondenza	150.000	30%	45.000	30%	45.000
30	Servizi logistici (pulizia, traslochi, facchinaggio etc.)	5.379.500	10%	537.950	10%	537.950
31	Manutenzione ordinaria	6.286.900	0%	0	0%	0
32	Beni e materiali di consumo	1.401.000	30%	420.300	30%	420.300
33	Contributi e sussidi	1.262.500	10%	126.250	10%	126.250
34	Altri oneri non ripartibili	18.647.000	10%	1.864.700	10%	1.864.700
35	Oneri di natura previdenziale e assistenziale a carico dell'Amministrazione	7.905.000	0%	0	30%	2.371.500
36	Fondo di riserva di parte corrente	2.316.948	10%	231.695	10%	231.695
37	Acquisto di beni mobili	400.000	10%	40.000	10%	40.000
38	Manutenzione straordinaria	3.430.000	0%	0	0%	0
39	Biblioteca e archivio del Senato	430.000	0%	0	0%	0
40	Fondi di riserva in conto capitale	500.000	10%	50.000	10%	50.000
41	Rimborso spese elettorali (partita di giro nel bilancio)	12.000.000	100%	12.000.000	100%	12.000.000
42	Studi, ricerche e documentazione	3.164.354	aumento	-5.000.000	aumento	-10.000.000
43	Maggiori spese di segreteria		aumento	-5.000.000	aumento	-5.000.000
44	Maggiori rimborsi spese per spostamenti e alloggio dei senatori		aumento	-5.000.000	aumento	-5.000.000
	<b>Totale</b>	<b>301.516.821</b>		<b>106.978.833</b>		<b>130.992.723</b>

Tabella 3: Risparmi dall'abolizione definitiva del CNEL

	spesa prevista per 2016	percentuale risparmio	risparmio in Euro
Competenze fisse e continuative del Presidente, dei Vice Presidenti e dei Consiglieri	0	100%	0
Competenze lorde fisse e continuative del Personale del Segretariato	2.300.000	0%	0
Accantonamenti per nuovi oneri contrattuali e previdenza complementare	27.500	100%	27.500
Spese per altri Organi istituzionali (Collegio dei revisori dei conti, OIV)	120.000	100%	120.000
Compensi lordi agli addetti alla Presidenza	0	0%	0
Lavoro straordinario	150.000	100%	150.000
Fondo Unico di Amministrazione per il personale del Segretariato	425.933	0%	0
Retribuzione di posizione fissa e variabile e di risultato (Fondo dirigenti I e II fascia)	353.365	0%	0
Buoni pasto	107.000	100%	107.000
Interventi assistenziali	170.000	100%	170.000
Acquisto di beni di consumo, materiale e servizi per il funzionamento degli uffici	45.000	100%	45.000
Stampati (Pubblicazioni e periodici, abbonamenti, giornali e riviste)	25.000	100%	25.000
Combustibile, lubrificanti, carburante	10.000	100%	10.000
Noleggi, locazioni e leasing operativi	40.000	100%	40.000
Manutenzione ordinaria di immobili	30.000	100%	30.000
Manutenzione ordinaria di beni, impianti, macchinari, hardware e software	295.000	100%	295.000
Utenze e canoni per telefonia fissa e mobile	55.000	100%	55.000
Utenze e canoni per servizi (acqua, gas, energia elettrica, tassa rifiuti...)	301.000	100%	301.000
Servizi del "Global Service"	500.000	100%	500.000
Servizi di stampa e rilegatura	0	100%	0
Trasporti, traslochi e facchinaggio	20.000	100%	20.000
Prestazioni artigianali	10.000	100%	10.000
Interventi relativi alla sicurezza sul lavoro - decreto 81/2008	100.000	100%	100.000
Altri servizi ausiliari non classificati altrove	40.000	100%	40.000
Oneri postali e telegrafici	7.000	100%	7.000
Formazione generica e specialistica delle risorse umane	46.000	100%	46.000

Interpretariato e traduzioni	5.000	100%	5.000
Pubblicità, comunicazione e relazioni istituzionali	10.000	100%	10.000
Spese di rappresentanza	0	100%	0
Acquisizioni specialistiche ex articolo 10 regolamento di organizzazione	40.000	100%	40.000
Spese per liti, arbitraggi, risarcimento ed accessori - tasse governative	750.000	100%	750.000
Premi assicurativi	40.000	100%	40.000
Mobili e arredi per ufficio, anche per alloggi e pertinenze	20.000	100%	20.000
Impianti e attrezzature	30.000	100%	30.000
Manutenzione straordinaria di beni immobili	50.000	0%	0
Software	70.000	100%	70.000
Hardware	55.000	100%	55.000
Altri investimenti non altrove classificati	0	100%	0
<b>Totale</b>	<b>6.247.798</b>		<b>3.118.500</b>

Fonte: Bilancio di previsione del CNEL del 2016

Tabella 4: Risparmi dalla riduzione dei compensi dei consiglieri regionali

	Compenso sindaco	Indennità di carica lorda consiglieri regionali	Rimborso spese per l'esercizio del mandato consiglieri regionali	Numero consiglieri regionali	Risparmio
Abruzzo	4.368,90	6.600	4.100	31	2.100.811
Basilicata	4.368,90	6.600	4.500	21	1.513.044
Calabria	3.644,12	5.100	6.000	31	2.474.040
Campania	6.414,83	6.660	4.440	50	2.507.501
Emilia	9.580,00	5.000	2.259	50	-1.242.199
Lazio	9.762,94	7.600	3.500	51	729.906
Liguria	7.369,58	8.880	2.220	31	1.237.843
Lombardia	9.124,25	6.327	4.218	80	1.216.617
Marche	5.970,00	6.600	3.000	31	1.204.521
Molise	4.734,10	6.000	4.500	21	1.296.082
Piemonte	9.123,53	5.940	4.050	50	463.735
Puglia	9.580,00	7.000	4.100	51	829.774
Toscana	9.669,00	7.334	1.925	41	-179.877
Umbria	5.466,18	6.600	3.325	21	1.002.271
Veneto	7.159,02	6.600	4.500	51	2.151.397
<b>Totale</b>					<b>17.305.465</b>

Fonti: siti web dei comuni capoluogo e delle regioni

## 10. Verso il regionalismo differenziato

Tortuga, 25.11.2016

*Nella riforma costituzionale cambia il rapporto Stato–regioni, con una separazione più netta di competenze. Ne deriva un assetto istituzionale più razionale ed efficiente. Per le regioni a statuto ordinario c'è la possibilità di ottenere maggiore autonomia. A patto di avere i conti in ordine.*

### **Centralismo o maggiore chiarezza?**

Uno dei principali cambiamenti previsti dalla riforma costituzionale è la revisione del rapporto stato–regioni. Insieme al **nuovo ruolo del Senato** come rappresentanza delle regioni, il punto principale è costituito dal nuovo art. 117, che prevede una separazione più netta di competenze fra le regioni e lo Stato. Verranno infatti abolite le materie di potestà legislativa concorrente, che saranno riformulate per specificare meglio l'ambito di applicazione statale e quello di applicazione regionale. Inoltre, lo Stato avrà la facoltà di intervenire – previa approvazione del Parlamento – su materie di competenza regionale laddove entri in gioco l'interesse nazionale.

Il dibattito sull'effetto della nuova ripartizione vede contrapposti due fronti: da un lato, coloro che la considerano una brusca deviazione di stampo centralista, a danno dell'autonomia legislativa e finanziaria delle regioni. Dall'altro, coloro secondo i quali rappresenta una svolta importante, poiché permetterà di evitare numerosi conflitti di attribuzione fra stato e regioni e restituirà allo stato competenza esclusiva in ambiti strategici.

In realtà, **come spiegato da Massimo Bordignon** nel corso del convegno annuale de *lavoce.info*, la riforma razionalizza in gran parte un processo di ri-centralizzazione di fatto già in opera nell'ultimo decennio. Infatti, il modello federalista previsto dalla riforma del Titolo V del 2001 non è mai stato applicato a causa del suo carattere dirompente rispetto ai precedenti equilibri politici e finanziari. E i “correttivi” messi in atto in seguito (sentenze della corte costituzionale, la legge delega 42/2009, le politiche di riequilibrio finanziario seguite alla crisi economica) rendono molti dei cambiamenti contenuti nel testo referendario meno rilevanti dal punto di vista pratico.

In questo senso, uno degli aspetti potenzialmente più innovativi della nuova ripartizione territoriale dei poteri sarà la creazione di un regionalismo su tre livelli, con protagonisti le regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie “virtuose” e quelle “intemperanti”.

### **Le regioni a statuto speciale**

Le cinque regioni che godono di uno statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano continueranno a mantenere le competenze derivanti dalla propria autonomia, poiché a loro il nuovo art. 117 non verrà applicato “fino alla revisione dei rispettivi statuti”. Significa che l'attuale Titolo V e il nuovo sistema saranno contemporaneamente vigenti,

rispettivamente nelle regioni a statuto speciale e in quelle ordinarie. Secondo la riforma, infatti, ogni revisione degli statuti di autonomia andrà effettuata “sulla base di intese” con la regione o la provincia autonoma interessata.

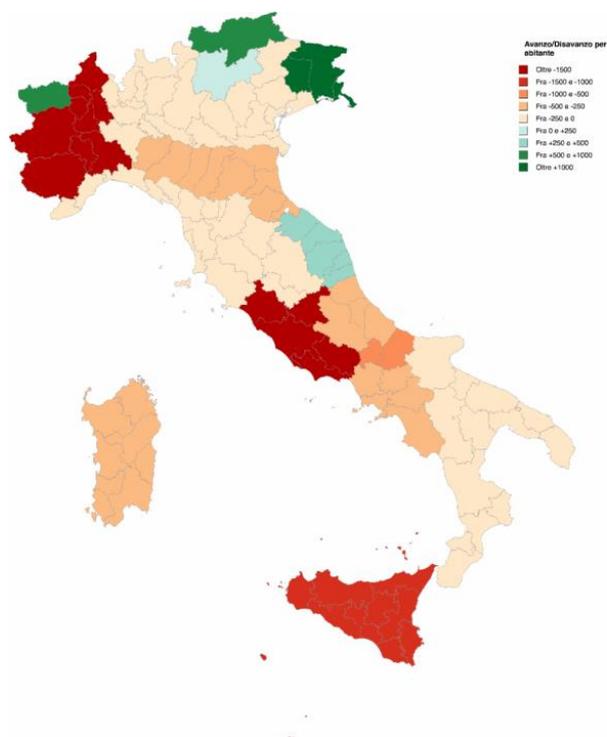
La clausola garantirà a questi enti un potere di veto fondamentale per la difesa della propria autonomia rispetto a istanze di modifica che non condividono. Si tratta di un’eccezione dal peso politico notevole che – nonostante la **crescente insofferenza** degli italiani nei confronti degli statuti speciali – mette in primo piano la tutela delle regioni o province autonome più virtuose, anziché uno smantellamento giustificabile con i risultati negativi delle altre.

### **Le regioni ordinarie: il vincolo dei “conti in ordine”**

Con la riforma, alle regioni a statuto ordinario rimarrà competenza residuale nelle materie non esclusive dello stato. La novità più rilevante, in questo caso, riguarda le forme ulteriori di autonomia che lo stato potrà garantire alle singole regioni a condizione del raggiungimento dell’equilibrio finanziario.

In realtà, la possibilità di attribuire maggiori competenze alle regioni era già presente nella nostra Costituzione (art. 116), ma la riforma sembra voler rafforzare questo strumento di “autonomia differenziata” tramite il cambiamento della maggioranza richiesta per la sua approvazione in parlamento (da assoluta a semplice) e l’introduzione del vincolo sui bilanci. Quest’ultimo dovrebbe permettere allo stato di delegare maggiori poteri alle regioni virtuose senza incorrere in un’esplosione della spesa locale simile a quella seguita alla riforma del 2001.

### **Grafico 1– I conti delle regioni**



Fonte: Corte dei conti e bilanci regionali

Nota: dati riferiti a 2014 e 2013 in assenza di quelli 2015

Nel complesso, l'assetto istituzionale delineato dalla riforma getta le basi per un regionalismo più efficiente, che premi gli enti territoriali in grado di produrre migliori servizi a costi minori. Infatti, sebbene nel 2015 quasi tutte le regioni ordinarie abbiano avuto entrate inferiori alle proprie uscite (grafico 1), per molte l'entità del disavanzo è stata minima e la possibilità di ottenere più competenze dallo stato potrebbe costituire dunque un traguardo realistico e desiderabile.

Tuttavia, la "staticità" del vincolo finanziario lascia una certa ambiguità, perché non è chiaro cosa avvenga dell'autonomia addizionale nel caso in cui la regione si trovi in difficoltà finanziarie in un momento successivo. Inoltre, le modifiche all'articolo 119 in tema di finanziamenti non affrontano i problemi sorti, dopo la riforma del 2001, dallo scontro fra norme di stampo federalista – che vorrebbero un sistema basato sull'autonomia finanziaria delle regioni – ed elementi quali il fondo perequativo senza vincoli o gli eventuali trasferimenti Stato-regioni. La mancata conciliazione di tali norme lascia irrisolta la questione dei finanziamenti regionali, riguardo la quale l'interpretazione del testo costituzionale giocherà ancora una volta un ruolo decisivo.

## 11. Quel potere di veto garantito alle regioni a statuto speciale

Massimo Greco, 25.11.2016

*La riforma costituzionale prevede che la revisione del Titolo V si applichi alle regioni a statuto speciale solo dopo una specifica modifica dei loro statuti. Lo stato riconosce così agli enti territoriali autonomi un ingiustificato potere di veto. Possibili conseguenze sulla politica finanziaria.*

### **Titolo V e regioni a statuto speciale**

Le note esigenze di contenimento della spesa pubblica, che hanno imposto una politica finanziaria accentrata ed equamente restrittiva sull'intero territorio nazionale, lasciavano pensare a un'accelerazione del processo di omologazione tra le regioni ordinarie e quelle speciali. Soprattutto se la questione è affrontata in una riforma della Costituzione che mira a sottolineare l'interesse nazionale a coltivare gli impegni assunti con l'Unione europea. Ma non è così. La parte relativa alla cosiddetta contro-riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, non entrerà immediatamente in vigore nelle cinque regioni a statuto speciale. Il comma 13 dell'art. 39 del disegno di legge costituzionale sottoposto a referendum così recita: "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 (...)".

Le disposizioni di cui al capo IV della proposta referendaria, tutt'altro che secondarie, concernono la soppressione delle province, l'individuazione delle materie di competenza esclusiva dello stato e delle regioni, l'inserimento dei principi di semplificazione e trasparenza nell'esercizio delle funzioni amministrative, l'aggiornamento delle disposizioni sul federalismo fiscale, l'inserimento di limiti agli emolumenti degli organi regionali e l'introduzione dell'equilibrio di genere nella rappresentanza.

In sostanza, nelle regioni a statuto speciale alcune parti della nuova Costituzione entrerebbero in vigore solo a seguito di revisione dei rispettivi statuti. Ma questi potranno essere adeguati soltanto sulla base di "intese" con le stesse regioni e province autonome, alle quali è così lasciata una incondizionata discrezionalità sui tempi di revisione e soprattutto sul merito delle modifiche da apportare agli statuti. Se la Costituzione vigente richiede oggi alla regione un "parere" - non vincolante - su modifiche allo statuto regionale di iniziativa governativa o parlamentare (legge costituzionale n. 2/2001), la legge di revisione costituzionale prevede la preventiva - e vincolante - "intesa" con la regione.

## Un sostanziale potere di veto

Appare inconcepibile, specie sul piano finanziario, non avere previsto l'immediata applicabilità anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di quanto previsto dal nuovo art. 119, comma 4, in ordine agli standard oggettivi di costo e fabbisogno che dovrebbero parametrare il futuro trasferimento di risorse finanziarie in via generale a tutte le istituzioni territoriali e autonome della Repubblica.

Ora, se è certamente vero che gli statuti delle regioni speciali, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia secondo quanto disposto dall'art. 116 della Costituzione e che l'adeguamento da parte di queste regioni a regole stabilite unilateralmente con legge ordinaria dallo stato non è ipotizzabile pena la violazione del principio di gerarchia delle fonti, altrettanto vero è che nessuna violazione dell'art. 116 sarebbe configurabile in presenza di regole introdotte nell'ordinamento attraverso fonti legislative con il medesimo rango costituzionale.

L'immotivata disparità di trattamento tra le due tipologie di regione, fa sorgere spontanea una domanda: la maggioranza parlamentare che ha approvato le disposizioni, peraltro con procedura legislativa aggravata dalla doppia lettura in entrambi i rami del parlamento, è consapevole di avere creato questo solco istituzionale nel contesto di una riforma dello "stato regionale" orientata verso il "centro"? Può mai essere considerata una scelta premeditata e ponderata quella di privare le regioni ad autonomia ordinaria della potestà legislativa concorrente – accusata di essere la causa dell'immane contenzioso costituzionale stato–regioni – esonerando, nel contempo, le sole regioni a statuto differenziato dall'applicazione immediata delle disposizioni contenute nel capo IV della riforma, dotandole, sostanzialmente, di strumenti di veto presenti solo in maturi stati federali?

Amesso che la disposizione, certamente gradita agli autonomisti, non sia il frutto di un errore di scrittura e amesso che i "Sì" alla riforma prevarranno sui "No", si porrà l'esigenza di definire la condizione attuale delle autonomie speciali in relazione anche alla sorte della clausola di maggior favore contenuta nell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 e al subentro degli artt. 9/12 della legge 243/2012 sul "pareggio di bilancio".

## 12. Se cambiano le regole della consultazione popolare

Paolo Balduzzi, 22.11.2016

*La riforma costituzionale ha modificato gli articoli sui referendum. Diventano ora possibili quelli consultivi e propositivi. Per gli abrogativi, così come per le leggi di iniziativa popolare, cambiano le soglie del numero dei firmatari. Forse generoso lo sconto previsto in alcuni casi sul quorum.*

### Soglie e spirito della Costituente

La riforma costituzionale che viene sottoposta al referendum del 4 dicembre integra, arricchisce e modifica anche gli articoli dedicati alle forme di partecipazione popolare. Più precisamente, vengono inseriti in Costituzione i referendum consultivi e propositivi, viene aumentata la soglia di sottoscrittori per le leggi di iniziativa popolare e viene concesso uno sconto al quorum del referendum abrogativo in caso di elevato numero di sottoscrittori. Illustriamo qui i cambiamenti, che sono poi discussi alla luce dello spirito del costituente del 1948.

La Costituzione, fin dalla sua prima stesura nel 1948, prevede determinate soglie per l'accesso a istituti di partecipazione popolare. Per esempio, per richiedere un referendum abrogativo (art. 75 comma 1), serve la firma di 500mila elettori (oltre a un numero di partecipanti superiore al 50 per cento degli aventi diritto, il cosiddetto quorum – art. 75 comma 4). Per depositare una legge di iniziativa popolare servono 50mila elettori (art. 71 comma 2). E per richiedere un referendum su una legge di revisione costituzionale, nei casi in cui è possibile, servono di nuovo 500mila elettori (art. 138 comma 2).

Questi numeri, ovviamente, non rispondo ad alcuna logica matematica: non esiste una formula per il calcolo dell'ottima soglia. Si tratta di scelte politiche la cui finalità, se si leggono i lavori dell'assemblea costituente, è quella di proteggere il più possibile il parlamento dagli effetti dell'opinione pubblica. Esempolari sono i casi dei referendum: per quello abrogativo, oltre alla soglia è previsto anche un quorum; per quello costituzionale, al contrario, non è richiesto un quorum, ma si stabilisce l'impossibilità della richiesta se la riforma è approvata da entrambi i rami del parlamento con una maggioranza superiore ai due terzi.

### Cosa cambia con la riforma?

La riforma propone una duplice soglia per il referendum abrogativo: se il numero di richiedenti è molto elevato (almeno 800mila elettori), allora il quorum per la sua validità scende alla maggioranza di coloro che hanno partecipato all'ultima elezione per la Camera dei deputati. Restano invece immutati quorum e soglia (500mila) se il numero di richiedenti non supera quota 800mila.

Nulla cambia per i referendum confermativi di legge o riforma costituzionale.

Tuttavia, la riforma introduce esplicitamente “referendum popolari propositivi e d’indirizzo, nonché di altre forme di consultazione”, una novità assoluta nel panorama nazionale, rimandando alla legge (bicamerale) di attuazione i dettagli circa “condizioni ed effetti” di tali strumenti.

Infine, la riforma triplica il numero di richiedenti per le leggi di iniziativa popolare (150mila), introducendo però la garanzia che queste vengano discusse e votate “nei tempi, nelle forme e nei limiti stabiliti dai regolamenti parlamentari”.

### **Meglio o peggio?**

Che cosa si può dire del valore delle soglie? Nel caso delle leggi di iniziativa popolare, a prima vista appare effettivamente impressionante la scelta del legislatore di triplicare il limite precedente dei 50mila elettori. Tuttavia, vale la pena di riflettere su due aspetti, uno demografico e uno tecnologico. La soglia di 50mila elettori era stata stabilita dalla Costituente riferendosi a una popolazione italiana di circa 46 milioni di abitanti in cui, è utile ricordarlo, la maggiore età si raggiungeva a 21 anni. Oggi invece gli italiani sono più di 60 milioni e si diventa maggiorenni a 18 anni. Inoltre, le forme di comunicazione odierna, necessarie per informare la popolazione di una proposta di legge di iniziativa popolare, sono decisamente più sviluppate, praticamente nemmeno confrontabili con quelle di quasi settanta anni fa.

Per quanto riguarda il referendum abrogativo, invece, proprio seguendo lo spirito della Costituente, l’abbassamento del quorum, seppure con un aumento del numero di sottoscrittori, appare fin troppo generoso.

## 13. Perché è importante eleggere un governo che duri cinque anni

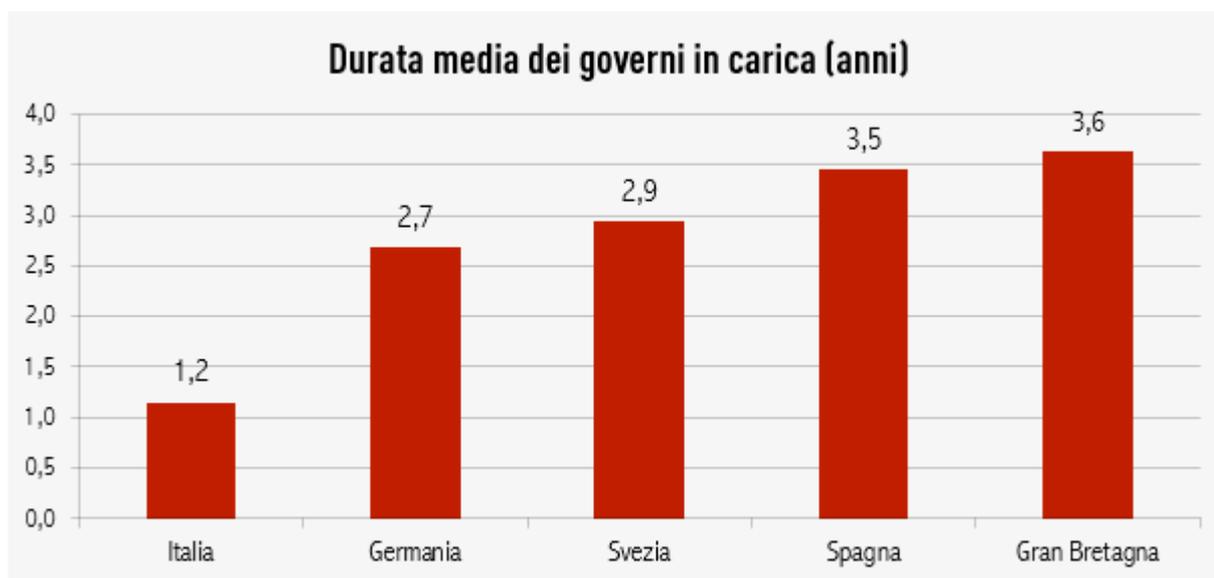
Tortuga, 22.11.2016

*Vari studi dimostrano che esecutivi più stabili e longevi favoriscono politiche meno miopi. Perché non hanno bisogno del consenso immediato degli elettori e possono concentrarsi su interventi che danno risultati nel medio periodo. Come investimenti in istruzione e riduzione del debito pubblico.*

### Governi europei a confronto

Un tema ricorrente anche nel dibattito sul referendum costituzionale è la necessità, o meno, che i governi del nostro paese siano più stabili e longevi. C'è una connessione fra la stabilità e il tipo di politiche che vengono attuate?

#### Grafico 1



Se si confronta il numero di governi che si sono succeduti in Italia con quelli in altri paesi europei a sistema parlamentare, dalle prime elezioni democratiche del dopoguerra, emerge come la durata media dei nostri governi (1,2 anni) sia tra le più basse. Al contempo, non abbiamo certo una storia politica d'eccellenza rispetto a questi paesi: abbiamo per esempio un **debito pubblico** tra i più alti in Europa e un livello di spesa in **istruzione** e **ricerca** tra i più bassi.

Viene allora spontaneo chiedersi: c'entra o non c'entra questa mancanza di buona politica con la nostra peculiare instabilità? C'è un nesso causale tra la frequenza con cui cambiano i governi e il tipo di decisioni che questi prendono? La letteratura economica prova da tempo a

rispondere alla domanda (ad esempio Vittorio Grilli, Donato Masciandaro e Guido Tabellini, 1991).

### Riforme strutturali o bonus?

Immaginiamo che un governo possa scegliere se spendere soldi pubblici in ricerca, istruzione, innovazione o infrastrutture – investimenti i cui risultati maggiori si vedono dopo vari anni – oppure utilizzare gli stessi fondi per bonus immediati a categorie specifiche. Con il rischio continuo di elezioni anticipate, l'esecutivo preferirà investire nel futuro di tutti o cercare il pronto consenso di coloro che ricevono il bonus? Studi come quello di Anthony Annett (2000) notano come se c'è instabilità politica la spesa dei governi si concentri su consumi e trasferimenti fiscali invece che sugli investimenti.

Molte riforme strutturali condividono la caratteristica di avere costi concentrati e immediatamente tangibili, mentre i benefici sono diffusi e percepibili solo nel lungo termine. Ipotizziamo di voler introdurre un pacchetto di liberalizzazioni, che danneggerebbe immediatamente alcune piccole categorie di monopolisti e favorirebbe invece nel corso del tempo la maggior parte dei consumatori. I pochi che perdono un privilegio potrebbero diventare subito una solida fetta di consenso in meno per il governo, mentre l'eventuale beneficio sarebbe percepito dagli elettori-consumatori solo nel medio termine. Sarà più o meno probabile che il pacchetto venga sostenuto da politici che temono elezioni di lì a pochi mesi?

Risulta inoltre poco realistico immaginare che un governo che si aspetta di durare un paio di anni al massimo dia la giusta importanza a lasciare i conti in ordine o addirittura provi a ridurre il debito per pagare meno interessi in futuro. È invece più plausibile che cerchi di scaricare il peso di riforme con costi immediati e benefici di lungo periodo sul prossimo esecutivo e così via, di generazione in generazione. Studi come quelli di Torsten Persson e Guido Tabellini dimostrano come, soprattutto nelle repubbliche parlamentari, è più probabile che un governo aumenti in maniera sproporzionata la spesa pubblica all'avvicinarsi delle elezioni, rimandando le riforme strutturali e la riduzione del debito a dopo il voto.

Un'obiezione comune è che in una repubblica parlamentare debba essere il parlamento e non il governo a garantire continuità. Purtroppo, nei fatti ciò non accade da molti decenni in Italia. Una causa potrebbe essere il declino dei partiti, storicamente considerati veicolo di disciplina e formazione della classe politica; o la scarsa responsabilità dei singoli parlamentari verso i propri elettori, oggi pressoché nulla: chi di noi sa chi siano i parlamentari eletti nel proprio collegio, in che commissione siano e come votino? Anche in questo caso, un parlamentare che raramente è chiamato a render conto della sua attività, che teme continuamente possibili elezioni anticipate, cercherà di salire sul carro che ha più probabilità di fargli vincere "le prossime elezioni", e potrebbe essere più propenso a togliere la fiducia al governo non appena si rivelerà in difficoltà nei sondaggi. Anche in altre democrazie parlamentari, il parlamento e i partiti hanno il potere di sostituire il primo ministro o l'intero governo (Gran Bretagna ad esempio), ma è un'evenienza che si verifica con frequenza molto minore.

In conclusione, vi sono vari studi che cercano di dimostrare come esecutivi più stabili e longevi favoriscano politiche meno miopi. Ma come si può raggiungere l'obiettivo? Quanto conta da questo punto di vista il ruolo dei partiti, la legge elettorale e quanto invece l'assetto delle istituzioni? È fondamentale chiedersi se, per esempio, consentendo alla sola Camera dei deputati di votare la fiducia faremmo o meno un passo verso governi con maggiore longevità. Infatti, fare sì che chi vince le elezioni "governi per i successivi cinque anni" non è necessariamente un capriccio velleitario di qualcuno, né un modo per rafforzare un'oligarchia o escludere le minoranze. Potrebbe invece essere un modo per far sì che chi governa si preoccupi del nostro futuro e per far sì che i cittadini possano serenamente valutarne l'operato nel medio termine.

## 14. Quell'immunità immune alla riforma

Paolo Balduzzi, 15.11.2016

*Perché la riforma costituzionale non ha modificato anche l'articolo 68, sulla immunità dei parlamentari? Il tema è particolarmente sentito per i senatori. Ma l'istituto è una garanzia che spetta di diritto a tutti i membri di un organo legislativo. Cosa è già cambiato con le modifiche del 1993.*

### La storia e le ragioni dell'articolo 68

Molte delle critiche alla riforma costituzionale si basano sull'inopportunità di cambiare il testo costituzionale. Altre, al contrario, si soffermano sulle modifiche che la riforma avrebbe dovuto fare ma non ha fatto. Tra queste ultime, emerge senza dubbio il tema dell'articolo 68 della Costituzione, più comunemente noto come "quello sull'immunità parlamentare". Che cosa dice l'articolo? E perché secondo qualcuno andrebbe (di nuovo) cambiato?

L'immunità parlamentare è un istituto già presente nella Costituzione del 1948 e abbondantemente diffuso anche all'estero. Serve a preservare l'organo legiferante da eventuali attacchi "politici" da parte della magistratura. È quindi una garanzia di separazione dei poteri che preserva l'integrità del parlamento e protegge i suoi membri. Certo, questo è il principio. Dopodiché, quale sia la precisa definizione di immunità nei diversi ordinamenti e quale ne sia stato l'uso, disinvolto o meno, sono temi che qui non vengono affrontati. Ma che cosa dice l'articolo 68? Vale la pena di ricordare che la sua formulazione di oggi non è quella del testo licenziato dalla Costituente nel 1947. Allora, infatti, l'articolo 68 prevedeva che: "I membri del parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del parlamento può essere sottoposto a procedimento penale; né può essere arrestato, o altrimenti privato della libertà personale, o sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, salvo che sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è obbligatorio il mandato o l'ordine di cattura. Eguale autorizzazione è richiesta per trarre in arresto o mantenere in detenzione un membro del parlamento in esecuzione di una sentenza anche irrevocabile".

Con la riforma del 1993 (legge costituzionale 3/1993), l'articolo 68 è stato riformulato nell'attuale testo: "I membri del parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre

i membri del parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza”.

La portata dell'immunità è già, da ormai ventitré anni, fortemente ridimensionata rispetto alle origini: si tratta ora di una immunità che copre perquisizioni, arresto e intercettabilità delle comunicazioni, ma che non preclude più la possibilità di essere sottoposti a procedimento penale. Ed è comunque non automatica, ma concessa con voto della Camera di appartenenza, che deve valutare che le ragioni delle richieste della magistratura non siano politiche.

### **La questione del Senato**

Ma perché è concessa l'immunità? Essa è prevista per preservare l'integrità dell'organo legislativo, per difenderlo da eventuali attacchi della magistratura e della polizia, e quindi per garantire un principio democratico fondamentale quale la separazione dei poteri. È evidentemente concessa sulla base della funzione che svolge l'organo (legislativa, appunto) e non sulla base dell'origine del mandato (elezione diretta, elezione di secondo livello, altra tipologia di nomina).

Le critiche alla riforma costituzionale, su questo punto, si concentrano sul fatto che un senato di “non eletti” non avrebbe legittimità democratica e quindi garantirebbe a tutti i suoi membri un privilegio immotivato. Tralasciando il fatto che, a parte i senatori di nomina presidenziale, tutti gli altri sarebbero “eletti tra gli eletti” e quindi comunque investiti da un voto popolare, è evidente che l'immunità non è semplicemente un privilegio, bensì una garanzia che spetta di diritto a tutti i membri di un organo che sarà chiamato a legiferare. Potrebbe spaventare il fatto che i futuri senatori, se la riforma dovesse passare, saranno sindaci e Consiglieri regionali, una classe politica che negli ultimi anni non si è certo contraddistinta in senso positivo. Tuttavia, è evidente che alle prossime elezioni regionali, la scelta degli elettori dovrà per forza scontare anche il fatto che i Consiglieri eletti potrebbero diventare anche senatori (sempre che non sia possibile sceglierli direttamente, secondo un'interpretazione estensiva della riforma proposta). Quindi anche la scelta del singolo Consigliere terrà conto del ruolo potenziale che egli potrà ricoprire.

Insomma, la vera domanda da porsi non è tanto quella se è accettabile lo stesso trattamento per i nuovi e i vecchi senatori (lo è, per chi scrive), quanto se l'elettorato è ancora disposto a garantire alla propria classe politica spazi di immunità che, almeno sulla carta, possono apparire abusati e anacronistici.

## 15. Referendum costituzionale bocciato dal metodo statistico\*

Marisa Civardi, 15.11.2016

*Il referendum del 4 dicembre può essere considerato una ricerca statistica per misurare l'atteggiamento degli elettori nei confronti della legge costituzionale. La formulazione del quesito e le regole sulla necessità che si rilevi un solo concetto, in modo chiaro e senza suggerire la risposta.*

### Statistica e referendum

È chiara al cittadino comune la formulazione del quesito del referendum del 4 dicembre? Sono state date risposte a partire dal punto di vista politico e da quello giuridico, ma non ancora da quello della metodologia statistica. Il referendum, infatti, può essere considerato una ricerca statistica che, tramite la definizione, la misurazione, la raccolta e l'elaborazione di dati qualitativi, vuole misurare l'atteggiamento (l'insieme di preferenze, inclinazioni, convinzioni, motivazioni, punti di vista) degli elettori nei confronti della legge costituzionale.

L'atteggiamento però non è una variabile osservabile direttamente, ma solo attraverso le sue manifestazioni: i comportamenti che produce. I risultati della misurazione saranno attendibili solo se la ricerca viene condotta seguendo una sequenza logica di fasi caratterizzate dall'utilizzo di opportune tecniche statistiche.

Tralasciamo la prima fase (formulazione del problema) in quanto le regole per l'indizione del referendum sono stabilite da un'apposita legge. Per ciò che riguarda la seconda fase, che consiste nella scelta del metodo di ricerca più appropriato, si può invece obiettare sulle modalità di presentazione del referendum.

In ogni ricerca con questionario è necessario spiegare agli intervistati con chiarezza e in modo corretto qual è l'oggetto della rilevazione. La scelta di caricare la consultazione referendaria di un significato politico sull'operato del governo ha però privato lo strumento della sua più importante proprietà: la "validità" e cioè la capacità di rilevare l'atteggiamento che deve misurare. La modalità di comunicazione inizialmente adottata ha reso effettivo il rischio (e questa campagna referendaria ne è un esempio emblematico) che il voto di molti elettori non esprima il loro atteggiamento sulla legge costituzionale, ma sull'operato del governo, se non del solo presidente del Consiglio. Che il rischio sia reale lo sta percependo anche Matteo Renzi che da settembre ha iniziato ad adottare una **strategia di comunicazione** incentrata sulla necessità di discutere del merito e di parlare di contenuti.

### Una sola domanda. E chiara

La terza fase riguarda la raccolta dei dati. Quando i dati raccolti sono originali e raccolti appositamente per le esigenze della ricerca, si parla di dati primari e lo strumento base per rilevarli è il questionario (la scheda referendaria). Poiché dalle scelte metodologiche e

operative messe in atto nel costruirlo dipendono la qualità e la capacità informativa dei risultati della consultazione, esaminiamo il testo del referendum (lo strumento di misura). È immediato rilevare che il modo in cui è formulato il quesito contravviene a tre delle regole che la letteratura raccomanda di seguire:

1. ogni domanda deve essere funzionale agli scopi della ricerca e deve presentare identico significato per tutti gli elettori;
2. le domande non devono mai essere “caricate”, nel senso che non devono suggerire in modo più o meno evidente la risposta;
3. il fraseggio (*wording*) deve essere chiaro (deve cioè indicare con chiarezza che cosa viene chiesto) e non deve essere ambiguo (la domanda deve rilevare un solo concetto, mai più concetti insieme).

Che il quesito non rispetti la prima e la terza regola trova conferma nel ricorso presentato al Tar del Lazio da Sinistra italiana e M5S. Vi si legge infatti: “Il quesito così formulato finisce per tradursi in una sorta di spot pubblicitario (...) a favore del governo che ha preso l’iniziativa della revisione e che ora ne chiede impropriamente la conferma ai cittadini (...)”. Se le considerazioni espresse nel ricorso sono pertinenti, non lo erano però né le motivazioni (mancato rispetto di quanto stabilito dall’art. 16 della legge 352 del 1970) né il destinatario. Il Tar del Lazio lo ha infatti “dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione”.

È indubbio inoltre che il quesito non rispetta la terza regola, almeno per quanto riguarda la necessità che si rilevi un solo concetto e non più concetti insieme. Sotto il profilo della metodologia statistica, appaiono quindi giustificati, i due ricorsi d’impugnazione (al Tar del Lazio e al tribunale civile di Milano) presentati dal presidente emerito della Corte costituzionale, Valerio Onida, e da Barbara Randazzo.

Come pubblicato dall’Ansa l’11 ottobre, “la motivazione centrale dell’azione (...) riguarda il fatto che in un unico quesito vengono sottoposti all’elettore una pluralità di oggetti eterogenei. Nei ricorsi (...) si chiede il rinvio della questione alla Corte costituzionale”.

La richiesta di annullamento, previa sospensione, del decreto del Presidente della Repubblica è però stata bocciata dalla giudice civile del tribunale di Milano Loreta Dorigo, che comunque non aveva il potere di sospendere il voto. Tuttavia, se avesse accertato il diritto degli elettori a partecipare al referendum nel rispetto della libertà di voto violata dalla eterogeneità del quesito, avrebbe potuto domandare alla Consulta di dichiarare incostituzionale, nella parte in cui non prevede che il voto debba svolgersi su quesiti omogenei, la legge del 1970 sui referendum. In questo modo, colmando una evidente lacuna della legge e “spacchettando” il quesito, sarebbe stato possibile rispettare il requisito c).

*(\*) Questa nota è una sintesi, aggiornata, dell’articolo “Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 dal punto di vista di una statistica sociale.” pubblicato*

*su [www.accademiadifilosofiaprisma.com](http://www.accademiadifilosofiaprisma.com)*

## 16. Vizi e virtù del bicameralismo

Tortuga, 28.10.2016

*Nella campagna referendaria si discute molto di velocità di approvazione delle leggi. Il confronto con altri paesi mostra che in media il nostro parlamento non impiega più tempo per varare una legge. Ma c'è una grande differenza tra decreti del governo e norme di iniziativa parlamentare.*

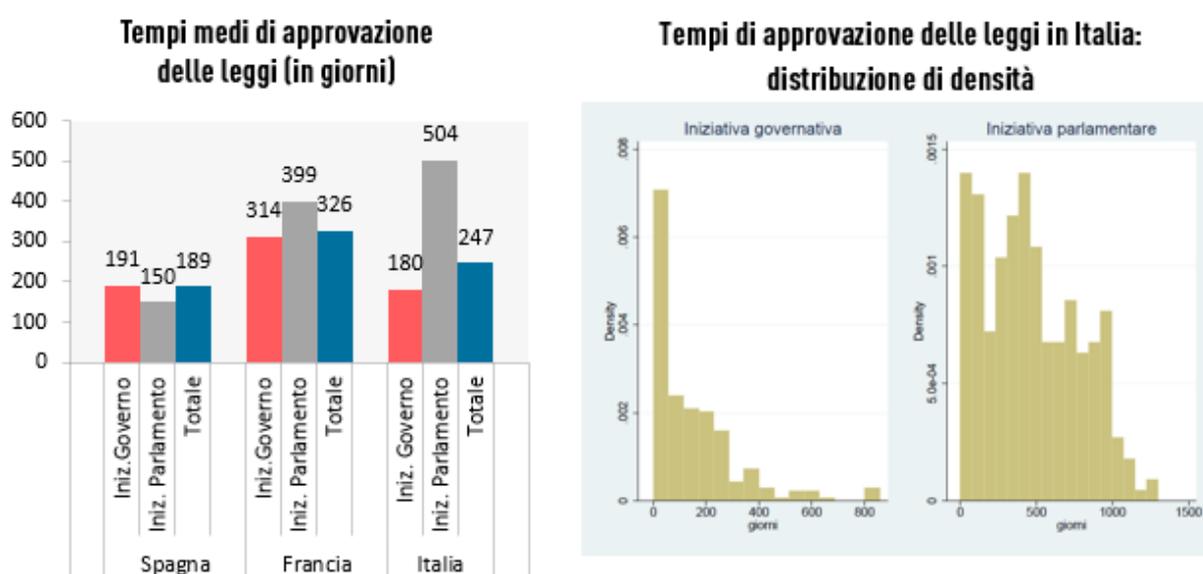
### I tempi di tre parlamenti

Uno dei temi principali della campagna referendaria è la velocità dell'azione legislativa. Il fronte del "sì" afferma che il bicameralismo perfetto rallenta l'approvazione delle leggi e imbriglia l'azione di governo favorendo l'ostruzionismo. Tra i sostenitori del "no", alcuni ammettono la necessità di una revisione del sistema attuale pur non condividendo le modifiche introdotte dalla riforma, mentre altri sostengono che il percorso delle leggi non è frenato dal bicameralismo e che anzi due camere con poteri identici svolgono un'importante funzione di controllo e perfezionamento dell'azione legislativa.

Quanto è lento il nostro processo legislativo rispetto agli altri paesi europei? Quali leggi sono approvate più o meno velocemente?

In due grafici elaboriamo i dati [del Senato](#), [dell'Assemblée Nationale](#) francese e del [governo spagnolo](#). A sinistra sono riportati i giorni medi per l'approvazione delle leggi nel periodo 2013–2016 per l'Italia e la Spagna (dove vige un sistema parlamentare con bicameralismo non paritario) e nel 2014–2015 per la Francia (dove c'è un sistema semi-presidenziale).

Figura 1



Il tempo medio per l'approvazione delle leggi in Italia non è più lento rispetto agli altri paesi. Nel nostro sistema bicamerale, i giorni trascorsi dalla presentazione all'approvazione di una legge sono in media 247. Sono di più che in Spagna, dove similmente a quanto previsto nella riforma, nei casi che non riguardano le autonomie regionali, il Senato può respingere una sola volta le leggi, che vengono comunque approvate qualora ri-votate a maggioranza assoluta dal *Congreso*. Tuttavia, il nostro parlamento è più rapido di quello francese, che ha un sistema bicamerale non paritario, in cui l'*Assemblée Nationale* ha formalmente il potere di approvare le leggi dopo una bocciatura del Senato; un fatto che però è accaduto raramente nella storia della Repubblica francese, dove si cerca di trovare un consenso tramite lunghe trattative in apposite commissioni bicamerali.

D'altra parte, se andiamo oltre il dato totale, i 247 giorni per l'approvazione di una legge sono una media tra tempi molto lunghi per le proposte di iniziativa parlamentare (504 giorni) e tempi ben più rapidi per quelle di iniziativa governativa (180 giorni). Guardando alle distribuzioni, si vede come le leggi presentate dal governo siano concentrate nella parte sinistra: più della metà delle leggi di iniziativa governativa ricadono nella prima colonna, ossia richiedono meno di 50 giorni per essere approvate. Al contrario per le leggi proposte dai parlamentari la distribuzione è più "spalmata", con alcune che richiedono più di mille giorni per essere approvate. Le tempistiche lente per il parlamento e rapide per il governo sono addirittura più simili alla Francia semi-presidenziale che alla Spagna, dove vige come da noi un sistema parlamentare (con un bicameralismo non paritario).

Il nostro bicameralismo perfetto non sembra dunque rallentare tutte le leggi, ma sembra una causa probabile dei lunghi tempi di approvazione delle leggi nate in parlamento.

### L'anomalia di decreti e voti di fiducia

Ma quali argomenti trattano le leggi più rapide e quali quelle su cui la politica invece lavora più pigramente? Il sito [open polis](#) ci fornisce un quadro interessante delle leggi "lumaca" e di quelle "lepre" nella attuale legislatura.

**Figura 2**

Giorni	Le "Leggi lepre"
13	Trattato Ue - Fondo di risoluzione unico
22	Decreto per la missione EUNAVFOR MED
34	Decreto processo amministrativo telematico (Pat)
34	Decreto partecipazione alle missioni militari 2015
37	Decreto risarcimento detenuti
38	Decreto svuota-carceri
39	Decreto fallimenti
39	Decreto enti locali 2016
40	Decreto lavoro
40	Decreto commissari opere pubbliche

Giorni	Le "Leggi lumaca"
1.216	Partecipazione alle missioni internazionali
1.195	Reato di frode in processo penale e depistaggio
1.187	Sistema a rete per la protezione dell'ambiente
1.180	Reato di negazionismo
1.162	Assistenza in favore delle persone con disabilità
1.094	Accertamenti diagnostici neonatali obbligatori
1.077	Trattato assistenza giudiziaria tra gli Stati UE
1.015	Ddl anti-sprechi
986	Introduzione del reato di omicidio stradale
975	Valorizzazione della biodiversità agricola

Tra le leggi “lumaca” ci sono molti argomenti importanti su cui, in caso di mancanza di coesione dei partiti, i tempi del bicameralismo perfetto si dilatano a dismisura. Un esempio è la legge sulla frode penale, approvata alla Camera nel 2014 e ferma due anni in Senato, o quella sull’omicidio stradale, rimpallata cinque volte tra Camera e Senato.

Al contrario le leggi “lepre” non sono leggi ordinarie, ossia che il parlamento può proporre o emendare, ma decreti, ratifiche di trattati internazionali o leggi governative su cui viene posta la questione di fiducia. Nel caso dei decreti è il governo a confezionare la legge, mentre il parlamento può ratificare entro sessanta giorni. Tuttavia, sia i decreti che la fiducia sono strumenti che dovrebbero essere usati solamente in casi straordinari, invece sono comunemente utilizzati per una rapida approvazione delle leggi. Una distorsione del sistema italiano, sulla carta parlamentare, che nella riforma viene affrontata per esempio escludendo il ricorso ai decreti su alcune materie (articolo 16).

È quindi un po’ semplicistico dire che il bicameralismo paritario rallenti l’approvazione delle leggi, come vorrebbe la retorica “futurista” dei sostenitori del “sì”. Tuttavia, nel nostro sistema con due camere, le navette, i decreti e le fiducie, il potere di legiferare in tempi ragionevoli è di fatto delegato al governo: un’anomalia costituzionale che ci consegna un parlamento poco trasparente ed efficace, spesso ridotto a mero ratificatore. Risulta quindi paradossale la retorica “giacobina” dei sostenitori del “no”, secondo cui il sistema attuale garantisce al parlamento un buon controllo sul governo e un ruolo primario come legislatore.

Se la riforma su cui votiamo migliori o meno questa condizione è un giudizio da darsi con attenzione, leggendo i testi, [provando a capire come funziona negli altri paesi](#) e come potrebbe funzionare da noi. Lasciando perdere invece le retoriche.

## 17. Perché il nuovo Senato non è il Bundesrat

Tortuga, 14.10.2016

*Poteri di proposta di nuove leggi e pareri sui provvedimenti approvati dall'altra camera. Si fermano qui le similitudini tra il Senato delle autonomie che esce dalla riforma costituzionale e il Bundesrat. Le differenze dovute a due diverse impostazioni: federalista in Germania, regionale in Italia.*

### Composizione ed Elezione

Nel dibattito sulla riforma costituzionale, sovente i fronti del “Sì” e del “No” si dividono sulla composizione e sulle funzioni del nuovo Senato delle autonomie. Poiché viene spesso richiamato il confronto con il Bundesrat tedesco, proviamo ad analizzare similitudini e differenze tra le due istituzioni.

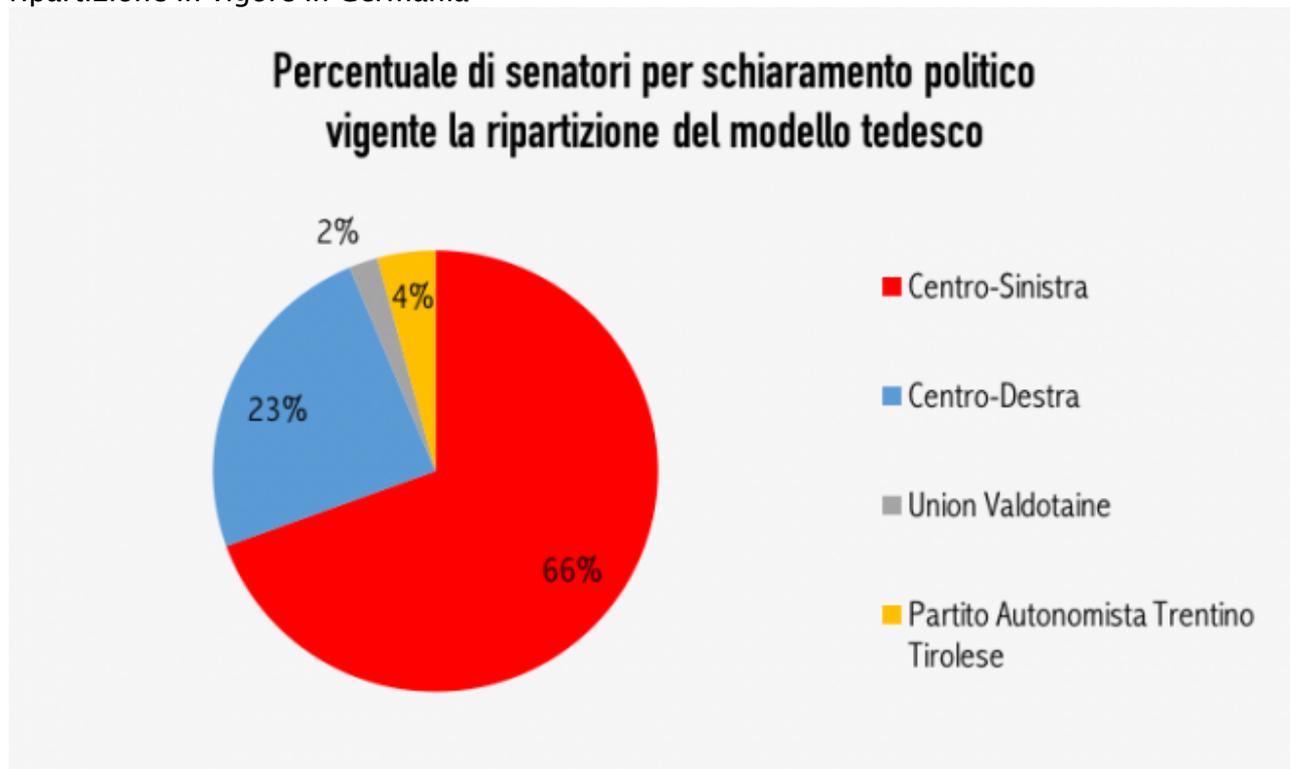
Il nuovo articolo 57 prevede un Senato delle autonomie composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali (consiglieri regionali e sindaci) e da 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Il mandato dei primi scade al termine di quello nell'istituzione che rappresentano, mentre per i secondi è di sette anni. I seggi sono ripartiti in base alla popolazione di ogni regione, il cui consiglio elegge i propri senatori “in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri”.

L'esatta formula elettorale è rimandata a una successiva legge ordinaria; nell'attesa, le disposizioni transitorie prevedono il metodo proporzionale.

In Germania, il Bundesrat è composto da 69 rappresentanti degli stati federali. Il numero di delegati per stato varia in base alla popolazione e ogni delegato è espressione del partito o della coalizione di governo dello stato che rappresenta. L'elezione non è dunque diretta neanche nel caso tedesco. La durata della carica coincide, anche lì, con la durata del mandato nell'istituzione locale che il delegato rappresenta.

La principale differenza nella composizione del Senato e del Bundesrat si concentra dunque sulla ripartizione dei seggi assegnati a ciascuna regione: in Italia sarà proporzionale della rappresentanza nei consigli regionali, mentre in Germania è espressione della coalizione di governo dello stato.

**Figura 1** – Ripartizione dei seggi nel Senato delle autonomie, vigente il criterio di ripartizione in vigore in Germania



Come si può notare dalla figura 1, se i membri del Senato fossero espressione dei governi regionali, anziché dei consigli, avremmo uno sbilanciamento politico netto a favore dello schieramento che governa in gran parte delle regioni italiane (in questo momento storico il centro-sinistra). È ragionevole dunque supporre che non ci siano state le condizioni politiche per arrivare a un Senato federale come quello tedesco, in cui i membri della seconda camera siano espressione diretta dei governi territoriali.

Inoltre in Germania, i rappresentanti di uno stesso stato sono tenuti a votare in maniera unitaria sulle leggi discusse nel Bundesrat e possono essere sostituiti dal governo dello stato in qualunque momento, mentre ciò non avverrà nel Senato delle autonomie. Le due disposizioni aumentano le probabilità che i rappresentanti degli stati votino negli interessi delle istituzioni territoriali che rappresentano e non a seconda delle logiche di partito.

### **Doveri e funzioni**

In Italia il superamento del bicameralismo paritario avviene perché si riducono drasticamente le funzioni del Senato, il quale non voterà più la fiducia al governo. Il Senato continuerà a legiferare collettivamente con la Camera solamente sulle materie elencate al primo comma del nuovo articolo 70, e cioè sostanzialmente sulle leggi costituzionali e quelle che determinano l'ordinamento dello Stato e degli enti locali, nonché sulle forme e i termini di attuazione delle politiche dell'UE.

Anche il Bundesrat non vota la fiducia al governo, ma ha funzioni in parte differenti da quelle del Senato italiano. Si esprime infatti sulle leggi costituzionali che hanno un impatto specifico

sugli interessi degli stati, sulle leggi di bilancio, sulle delibere riguardanti la legislazione europea e sulle decisioni di politica estera.

Tra i punti in comune, Senato e il Bundesrat hanno poteri simili di proposta di nuove leggi e di pareri sui provvedimenti approvati rispettivamente dalla Camera e dal Bundestag, sebbene il potere di veto della seconda camera tedesca sia in alcune circostanze più marcato. Per esempio, se una legge viene respinta dal Bundesrat con una maggioranza dei due terzi, al Bundestag deve ottenere una maggioranza equivalente per essere approvata.

### **Senato regionale o Senato federale?**

In definitiva, fra le molteplici differenze presenti fra il Senato e il Bundesrat, sembrano essercene due sostanziali, che costituiscono il solco più evidente fra un'impostazione federale e una regionale della seconda camera. Primo, il Bundesrat esprime la volontà dei governi degli stati membri della federazione, con voto univoco e vincolo di mandato, mentre il Senato delle autonomie esprimerà le esigenze territoriali con una rappresentanza proporzionale dei consigli regionali e senza vincoli di mandato per i senatori. Secondo, il Bundesrat partecipa all'approvazione delle leggi di bilancio, mentre il Senato avrà solamente la facoltà di proporre modifiche. Tuttavia, il diavolo potrebbe essere nei dettagli della legge che dovrà disciplinare l'elezione dei senatori: trattandosi di pochi seggi, la formula elettorale sarà cruciale nel determinare l'effettiva rappresentatività delle liste regionali.

## 18. Riforma costituzionale: perché serve il limite di mandato

Michele Lalla, 12.07.2016

*La riforma costituzionale così come è stata approvata e l'Italicum rafforzano il centralismo e aumentano la governabilità. Il contrappeso per una simile preminenza governativa è il limite di mandato. Istituzioni che dovrebbero facilitare la partecipazione e la libertà preservata dalla collegialità.*

### Centralità del parlamento e governabilità

Il dibattito sulle riforme costituzionali diventerà sempre più incandescente con l'avvicinarsi del referendum confermativo. Vi sono pareri favorevoli e contrari, questi ultimi ben espressi da una enumerazione ricapitolante di [Gustavo Zagrebelsky](#), su *Il Fatto quotidiano*.

Una riforma costituzionale dovrebbe seguire principi generali, come la centralità del parlamento, e non le contingenze specifiche, ma non le può ignorare. L'azione politica degli ultimi due decenni ha enfatizzato la realizzazione del programma elettorale. Le coalizioni si sono mostrate spesso inefficienti per resistenze, conflitti e cambiamenti degli alleati. In contrasto con le leggi vigenti, si pratica surrettiziamente l'elezione del presidente del Consiglio. Si può presumere, quindi, che qualunque riforma dovrà contemplare in qualche forma il problema della governabilità e ciò diventa necessario quando non c'è l'arte del dialogo e del compromesso. Zagrebelsky contesta questa tesi, ma l'area che sostiene il suo punto di vista ha dimostrato di non approfittare di quell'arte che cerca il possibile bene collettivo. Più ci si arrocca nel programma e più diventa difficile governare, quando i numeri non lo consentono: lo dimostrano Italia e Spagna. Non c'è disponibilità a cooperare, forse perché ci sono molti vettori di interessi e pochi politici, molta autosufficienza e poca condiscendenza, molta impazienza e poca competenza.

### Rischio potenziale e limite di mandato

Se nei progetti si scopre un rischio, non si può argomentare che è poco probabile che si verifichi, ma si deve operare per eliminarlo.

Con la riforma costituzionale e la legge elettorale (Italicum) può accadere che un solo partito prenda la maggioranza alla Camera, controlli il Senato e l'elezione del Presidente della Repubblica. In teoria, un presidente del Consiglio potrebbe ricoprire la carica per tutta la vita. È poco probabile, ma potrebbe accadere e si ricollega a uno dei punti di Zagrebelsky: temiamo l'uomo forte. Chi non lo teme, un giorno o l'altro, potrebbe diventare stolto per l'effetto perverso della storia: è più saggio evitarlo.

Ora, la **riforma** costituzionale approvata e l'Italicum sembrano cogliere il contingente politico, rafforzare il centralismo sottraendo alcune funzioni alle regioni, aumentare la governabilità. La direzione è discutibile, ma si assuma pure che la contingenza suffraghi tale necessità. Il

contrappeso alla linea tendenziale di preminenza governativa, indipendentemente da quelli tecnico-giuridici, che dovrebbe essere sempre incluso in una riforma costituzionale che rafforzi il potere esecutivo, concerne il limite di mandato: “chi ricopre una carica o una funzione o un ruolo esecutivo per due mandati effettivi pieni (10 anni) in un certo livello di governo, non potrà assumere alcun altro ruolo o carica o funzione nello stesso livello”. La regola è un po’ severa, ma protegge dal rischio che un giovane carismatico e potente (un Silvio Berlusconi trentacinquenne?) governi per quarant’anni. Dopo che ha terminato i suoi due mandati, non potrà essere più nemmeno parlamentare: deve stare fuori del parlamento. Potrà fare il presidente di regione o il sindaco per altri dieci anni, ma in parlamento no. In una versione più debole, la regola potrebbe essere applicata solo al presidente del Consiglio. La proposta è un contrappeso semplice che non confligge con gli altri e non li sostituisce. Se questa regola fosse stata introdotta nella riforma, e sarebbe stata introdotta se il Matteo Renzi capo del governo fosse stato coerente con il Matteo Renzi rottamatore, si potrebbe quasi votare “sì”. Purtroppo, non c’è e i rischi paventati permangono, lasciando una pesante eredità ai figli e al futuro del paese.

### **Obiezioni al limite di mandato**

La proposta del limite di mandato scaturisce da considerazioni oggettive sulle due riforme, ma è anticonvenzionale e anti-paradigmatica e dà luogo almeno a due rilievi.

Il primo è che la limitazione di mandato c’è nel presidenzialismo, perché il presidente è eletto direttamente e ha molti poteri. Risposta: l’elezione qui è surrettizia e i poteri formali non sono diversi dai poteri di fatto, come quelli che la riforma attribuisce al presidente del Consiglio, i due sistemi diventano equivalenti.

La seconda obiezione sostiene che se capita di avere un uomo capace e utile per il paese, perché vietargli di servirlo? Risposta: un paese deve essere in grado di preparare dirigenti. Se ha bisogno del salvatore, allora è perduto. Ecco perché occorrono istituzioni che facilitino la partecipazione: una maggiore collegialità preserva la libertà. Dove la carica di presidente del Consiglio è ricoperta per molti mandati dalla stessa persona, si corre qualche pericolo in più. E non è salutare per la democrazia.

## 19. Quella cura che ringiovanisce i senatori

Francesco Sobbrío, 12.07.2016

*La riforma costituzionale avrà l'effetto indiretto di abbassare le soglie di età dell'elettorato passivo e attivo per il Senato. Contribuirà così ad ampliare il peso politico delle componenti più giovani della popolazione italiana. Conseguenze anche per i partiti: chi potrebbe avvantaggiarsene.*

### **Elettorato attivo e passivo dopo la riforma**

Il dibattito sulla riforma costituzionale si è finora incentrato sui presunti rischi di tenuta democratica derivanti dal nuovo assetto istituzionale e sul **ruolo del nuovo senato**. Tuttavia, data la sua complessità, alcuni aspetti e conseguenze della riforma non sono ancora emersi pienamente.

L'attuale ordinamento costituzionale prevede che l'elettorato attivo e quello passivo relativi al Senato siano diversi da quelli relativi alla Camera. L'età richiesta per aver diritto di voto (elettorato attivo) è di 18 anni per l'elezione dei membri della Camera e di 25 per quella dei Senatori. Allo stesso tempo, per poter essere eletti (elettorato passivo) occorre avere almeno 25 anni per la Camera e almeno 40 per il Senato.

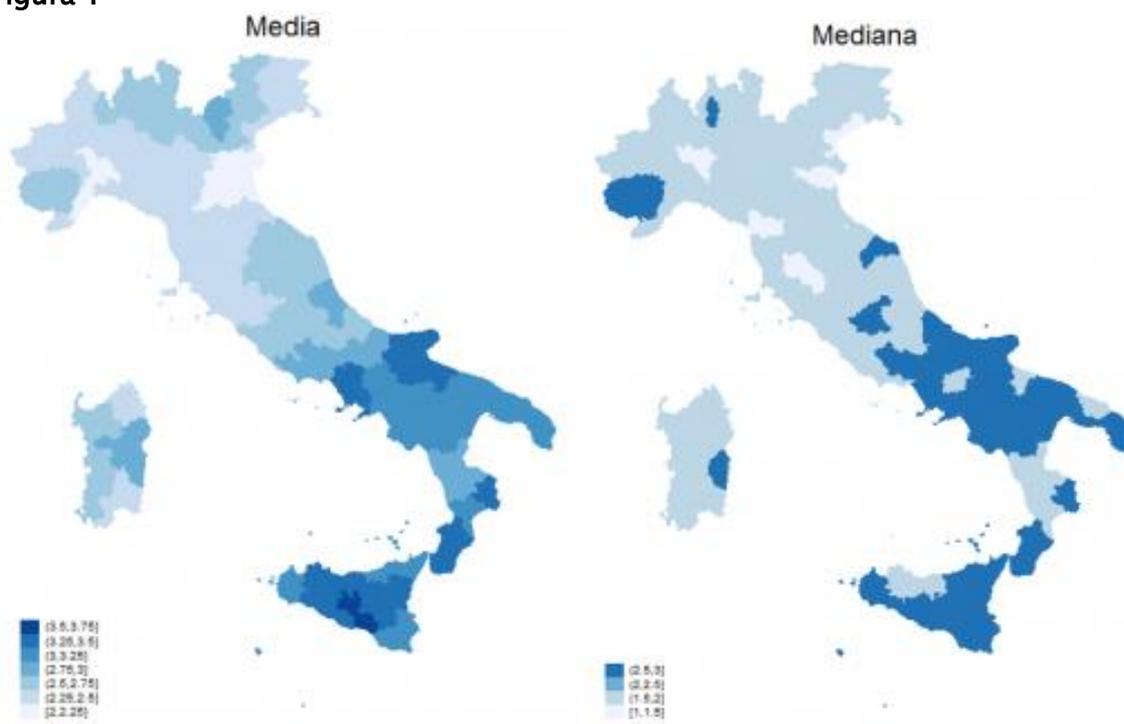
La trasformazione del Senato in una camera di rappresentanti dei livelli regionali e sub-regionali di governo, avrà l'effetto indiretto di abbassare le soglie dell'elettorato passivo e attivo relative al Senato. Si può quindi immaginare che la composizione demografica degli aventi diritto al voto e dei futuri membri del parlamento (in particolar modo quelli chiamati a dare la fiducia al governo) sarà simile all'attuale composizione dell'elettorato e dei membri della Camera.

### **Gli elettori**

L'età media e mediana dei cittadini italiani che hanno diritto di voto per l'attuale Senato è di 55 e 53,7 anni, rispettivamente. L'età media e mediana dei cittadini aventi diritto di voto per la Camera, è pari a 52,3 e 51,4 anni, rispettivamente.

Come si evince dalle mappe che seguono, le differenze (in valore assoluto) tra l'età media e mediana degli elettori di Camera e Senato sono più pronunciate soprattutto nelle province del Sud, dove il numero di cittadini in età compresa tra 18 e 25 anni, relativamente agli over-25, è maggiore.

Figura 1



Indirettamente, questo suggerisce che laddove la differenza in termini di età tra i due elettorati è più marcata, la riforma costituzionale porterà a un maggiore peso elettorale di quel territorio. Semplificando, il cosiddetto “elettore-mediano” sarà un po’ più giovane e, di conseguenza, risiederà a latitudini più basse rispetto a quello attuale.

C’è anche da chiedersi quali partiti trarranno maggiore beneficio dal cambiamento nella demografia dell’elettorato. La tabella 1 prova a rispondere alla domanda mostrando la differenza media tra la percentuale di voti ottenuta dai partiti alla Camera e al Senato a livello provinciale alle ultime elezioni legislative (2013).

**Tabella 1.**

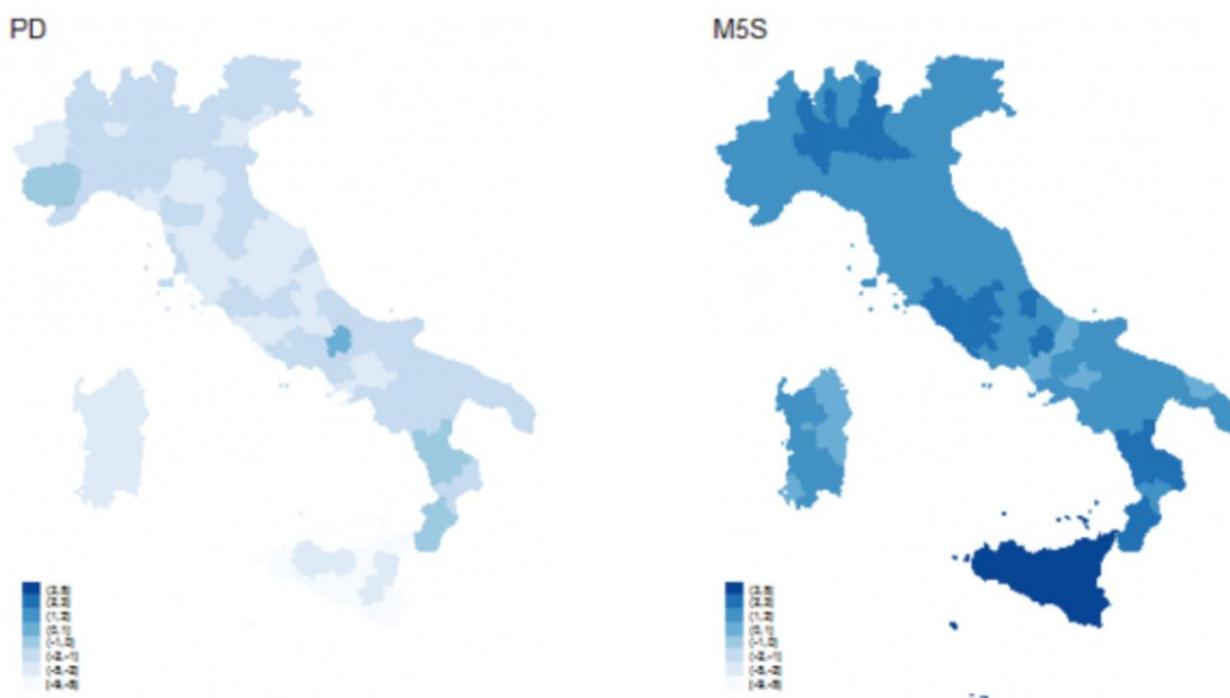
<i>Partito</i>	<i>Differenza media tra la percentuale di voti ottenuta alla Camera ed al Senato (2013)</i>
M5S	1,82%
SEL	0,16%
Fratelli d'Italia	0,04%
Lega Nord	-0,15%
PDL	-0,67%
PD	-2,11%

Il partito che probabilmente otterrebbe il maggior “beneficio elettorale” dal cambiamento nella composizione demografica dell’elettorato dovuta alla riforma costituzionale è quello che

più la critica. Ovvero, il Movimento 5 Stelle. Ciò non sorprende visto che il M5S deve parte del suo successo elettorale a un **uso sapiente dei social media**, la cui penetrazione è maggiore nei segmenti più giovani dell'elettorato. Invece, il partito che potrebbe essere maggiormente penalizzato dal "ringiovanimento" dell'elettore mediano sembra essere proprio il Pd, ovvero il principale artefice e promotore della riforma.

Anche in questo caso, le differenze medie nascondono una certa eterogeneità territoriale. Come mostrano le mappe riportate sotto, la differenza tra la percentuale di voti ottenuta alla Camera e al Senato a livello provinciale raggiunge picchi intorno al -8 per cento per il Pd e intorno al +5 per cento per il M5S.

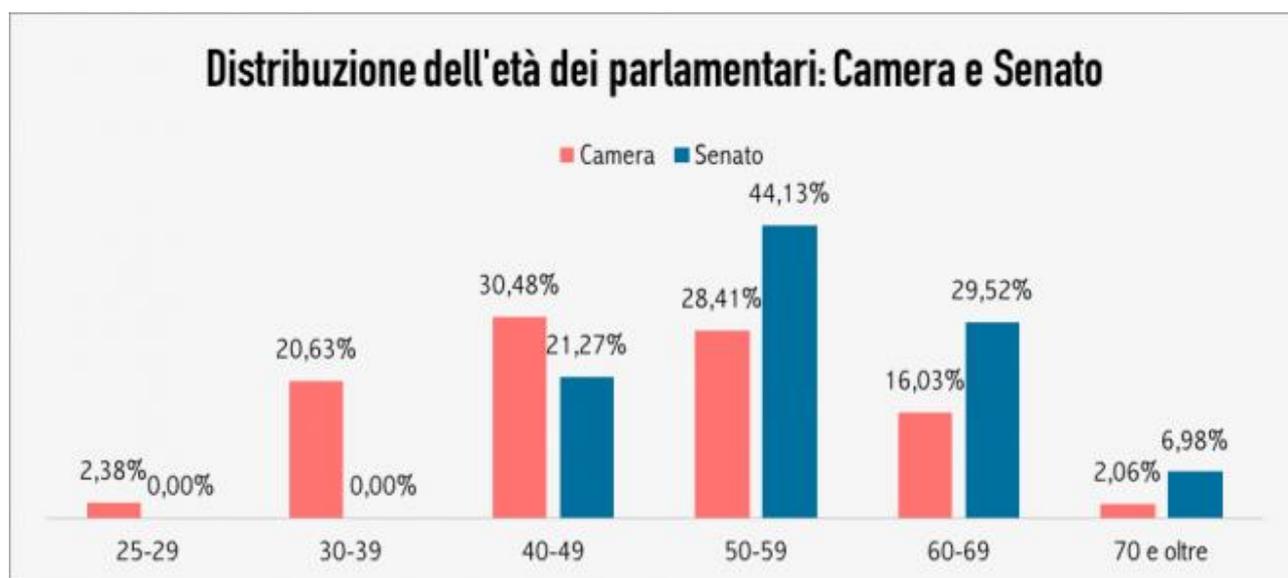
**Figura 2**



## Gli eletti

È anche possibile effettuare una prima valutazione delle conseguenze che derivano dalla variazione della soglia di età per l'elettorato passivo del Senato confrontando la demografia dei parlamentari nei due rami del parlamento. L'età media è pari a circa 57,2 anni per i senatori e a circa 45,8 anni per i deputati. Una differenza notevole. Il grafico illustra la distribuzione demografica dei membri di Camera e Senato.

Grafico 1



Come si vede dal grafico, le fasce di età 30–39 e 40–49 sarebbero quelle che più potrebbero beneficiare della riforma costituzionale, in termini di maggiore rappresentatività.

### Quali conseguenze?

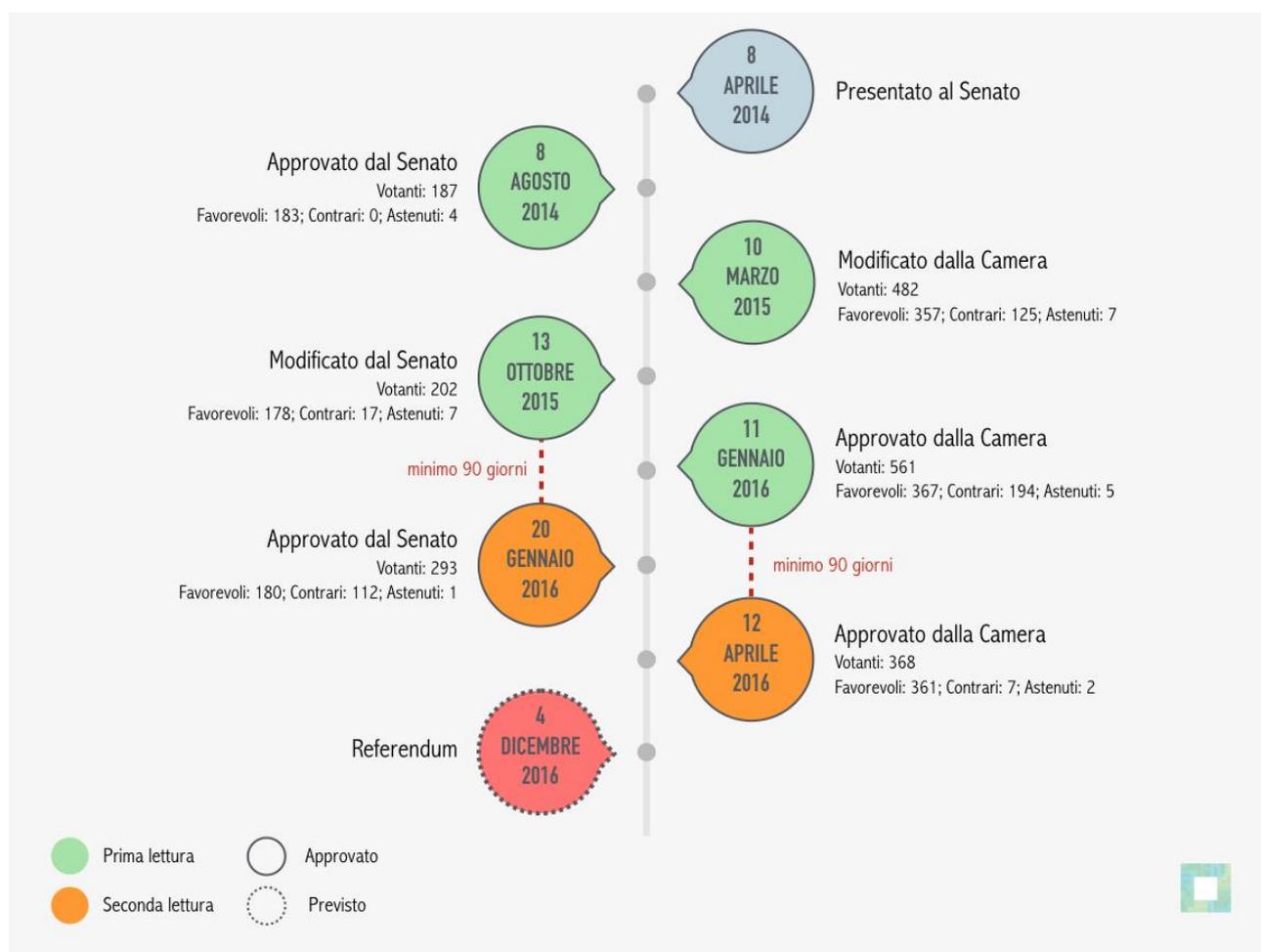
Nel 2011, l'*Economist* vedeva l'Italia come una "gerontocrazia dove i giovani si sentono ostacolati politicamente". Negli ultimi anni la situazione è migliorata, con il rinnovamento (e ringiovanimento) della leadership di molti partiti e dei membri del parlamento e del governo. Tuttavia, rimaniamo un paese con un sistema previdenziale con evidenti **sperequazioni a danno delle generazioni entrate più tardi nel mercato del lavoro** e in cui **per ogni euro di spesa sociale allocato agli under-65, ne vengono destinati 7 agli over-65**. Allo stesso tempo, alcuni ruoli chiave nell'assetto istituzionale italiano rimangono appannaggio di cittadini con un'età considerevolmente superiore a quella di loro omologhi in altri paesi avanzati (per esempio, l'età mediana dei giudici della Corte costituzionale italiana è pari a 76 anni, quella dei giudici della Corte costituzionale federale tedesca è 58 anni).

Se la riforma costituzionale dovesse superare il vaglio del referendum di ottobre, il peso politico delle componenti più giovani della popolazione italiana si amplierà, direttamente e indirettamente. Un altro passo verso il superamento della gerontocrazia italiana.

## 20. Verso la fine del bicameralismo perfetto

21.04.2016

Il 20 gennaio 2016 il Senato della Repubblica ha approvato in seconda lettura il ddl costituzionale Boschi (che prende il nome dal ministro Maria Elena Boschi, prima firmataria del testo) con 180 voti a favore. La legge apporta modifiche consistenti **all'assetto istituzionale italiano** ed è da sempre uno dei capisaldi del governo Renzi. Il 12 aprile la legge è passata alla Camera in seconda lettura ed è stata approvata con 361 voti a favore. A questo punto, l'ultimo passo per l'approvazione finale della legge è il referendum confermativo, che è stato richiesto da un numero di parlamentari maggiore rispetto al quorum necessario per l'indizione della consultazione popolare su una riforma costituzionale (un quinto dei membri di ciascuna Camera). Il referendum, che si terrà a fine anno, non prevede quorum e la legge passerà se l'opzione più votata sarà il sì. Saranno quindi i cittadini a decidere se la legge potrà considerarsi approvata. L'iter di approvazione della riforma è descritto nella figura qui sotto.



## 21. I punti deboli del nuovo Senato

Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon, 11.03.2016

*Con il nuovo Senato non è tanto la mancanza di legittimità democratica o di contrappesi a rappresentare un rischio, quanto le ambiguità sui rapporti fra governi e i possibili riflessi sulla tenuta dei conti pubblici. Il superamento del bicameralismo perfetto e il sistema di formazione delle leggi.*

### Verso l'approvazione definitiva

Si avvicina il momento in cui la Camera potrà approvare in modo definitivo la riforma costituzionale, licenziata in prima lettura dal Senato nell'ottobre 2015 e poi, come prescrive la legge, riapprovata nella medesima formulazione da Camera e Senato a intervalli predeterminati. Poiché non c'è nessun dubbio che la Camera, dove il Pd gode di una solida maggioranza, dirà sì alla riforma, l'iter parlamentare si può considerare ormai concluso. Il prossimo passo è il referendum confermativo, probabilmente nell'autunno di quest'anno. Il presidente del Consiglio ha già annunciato che, nel caso l'elettorato respinga la riforma, rassegnerà le dimissioni. La posizione del primo ministro non è sorprendente. Per dimensione e rilevanza, la riforma costituzionale caratterizza l'operato del suo governo più di ogni altro provvedimento e se gli elettori la respingessero, Matteo Renzi non potrebbe che trarne le debite conclusioni. Va anzi dato atto al governo di essere riuscito a portare la riforma fino in fondo, nonostante la risicata maggioranza al Senato; non molti ci avrebbero scommesso all'inizio. La riforma è molto complessa, e investe **diversi aspetti**. Qui ci limitiamo a qualche commento.

### Il superamento del bicameralismo perfetto

Il punto fondamentale della riforma è il superamento del bicameralismo perfetto: l'esecutivo non avrà più bisogno del voto di fiducia del Senato per governare e su quasi tutta la legislazione ordinaria il ruolo del Senato è puramente consultivo. Può chiedere di esaminare (su richiesta di un terzo dei suoi componenti) ogni proposta di legge, ma la Camera può benissimo non tener conto delle proposte dei senatori. Per la legislazione ordinaria, l'unico caso in cui ha compiti più rilevanti è sulle materie indicate dall'articolo 117, quarto comma: sostanzialmente, sono le materie assegnate agli enti territoriali di governo, regioni in primo luogo. In questo caso, la Camera può discostarsi dalle decisioni del Senato solo a maggioranza assoluta (la maggioranza degli aventi diritto). Il minor ruolo del Senato, aggiunto al fatto che non sarà più direttamente eletto dai cittadini ma dai consigli regionali (sebbene rispettando le "scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi" come recita il testo approvato) è il punto su cui si è dibattuto di più e su cui sicuramente si concentrerà la battaglia referendaria. I critici temono che il nuovo sistema conduca a una perdita di legittimità del Senato e a rischi sulla tenuta

democratica del paese, soprattutto perché accompagnato da una legge elettorale di tipo **maggioritario alla Camera**. In un'ottica comparativista, questi rischi sembrano esagerati. Il Senato non è un contropotere, ma una camera legislativa, e il fatto che in passato le maggioranze parlamentari al Senato e alla Camera siano state spesso diverse (generando una non molto edificante transumanza di senatori dall'opposizione alla maggioranza subito dopo le elezioni) ha creato non pochi problemi alla funzionalità e coerenza dei governi. Di più, il bicameralismo perfetto resta in realtà in vigore per le garanzie costituzionali; il voto del Senato è infatti richiesto per le leggi di revisione della Costituzione, le leggi costituzionali, i referendum popolari e le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane. Il Senato poi contribuisce a eleggere il Presidente della Repubblica e a nominare i membri della Corte costituzionale. Del resto, tra le grandi democrazie a regime parlamentare, l'Italia è l'unico paese ancora caratterizzato dal bicameralismo perfetto, a dimostrazione del fatto che non esiste un legame necessario tra quest'ultimo e un sistema democratico. Infine, se si vogliono camere con funzioni differenziate, bisogna per forza che senatori e deputati siano eletti in modo diverso, altrimenti non si capisce bene perché i senatori non abbiano il diritto di occuparsi di tutto quello di cui si occupano i deputati.

### **I rapporti tra governi**

Ciò che appare invece più discutibile della riforma è quello di cui non si è discusso affatto, e cioè i rapporti tra governi. Il nuovo Senato dovrebbe rappresentare in primo luogo i governi dei territori, ma non si capisce bene in che modo lo farà. Non è un Bundesrat (dove sono rappresentati solo gli esecutivi e i rappresentanti di una regione votano con voto conforme); e non rappresenta solo le regioni perché per più di un quinto i senatori saranno sindaci delle grandi città. La riforma riduce il numero dei governi, con la definitiva abolizione delle province, e semplifica l'attribuzione delle funzioni tra Stato e regioni, con la soppressione delle funzioni a competenza concorrente. Tutto ciò, unito alla reintroduzione del principio dell'interesse nazionale, dovrebbe servire a ridurre il contenzioso costituzionale, esploso dopo la riforma del titolo V del 2001. In parte, perché le regioni tramite i loro rappresentanti al Senato saranno direttamente coinvolte nella formulazione delle leggi che incidono sulle loro funzioni; e in parte, perché l'interesse nazionale dovrebbe rafforzare la posizione dello Stato di fronte alla Corte costituzionale. Tuttavia, a ben guardare, la semplificazione nella attribuzione delle materie può rivelarsi più apparente che reale: in molti casi per distinguere tra funzioni che si trovano sia nell'area statale che in quella regionale sono state semplicemente aggiunte le dizioni "a interesse nazionale" o a "interesse regionale". Poiché però non è ovvio cosa sia di interesse regionale o nazionale, è ipotizzabile che il conflitto sull'attribuzione delle competenze qui resti. Discutibili sono anche altri aspetti. Il governo ha di fatto eliminato ogni autonomia tributaria regionale o locale, ma nella Costituzione il sistema di finanziamento per gli enti territoriali è rimasto invariato, con una forte accentuazione federalista che sempre più stride con la realtà dei fatti. Si è persa invece

l'occasione storica per accorpate le regioni a statuto ordinario più piccole e rivedere il ruolo di quelle speciali. Soprattutto, non si capisce se si introduce una gerarchia tra governi locali – come fanno pensare alcuni articoli, in particolare il 119 sui patti di stabilità verticali – o se i diversi livelli di governo sono messi sullo stesso piano, tant'è che i sindaci delle principali città diventano ora senatori mentre gli emolumenti dei consiglieri regionali non possono superare quelli dei sindaci.

### **I conti pubblici**

Il nuovo sistema di formazione delle leggi suscita qualche preoccupazione di tenuta dei conti. Quale che sia il loro colore politico, i nuovi senatori, non più vincolati dal voto di fiducia, avranno l'incentivo comune ad aumentare la spesa degli enti locali intervenendo sulle leggi di loro competenza. Non è ovvio se la maggioranza assoluta richiesta alla Camera per respingere le proposte del Senato rappresenterà un argine sufficiente. Soprattutto perché la nuova legge elettorale per la Camera (l'Italicum), benché maggioritaria, garantisce alla maggioranza parlamentare meno voti di scarto rispetto alla minoranza di quelli garantiti dai governi di coalizione in passato. Con molti parlamentari della maggioranza impegnati in attività di governo, raggiungere la maggioranza assoluta non sarà semplice.

## 22. Se il nuovo Senato è per soli uomini

Audinga Baltrunaite, Alessandra Casarico, Paola Profeta e Giulia Savio, 29.01.2016

*I risultati delle elezioni comunali del 2013 dimostrano che gli elettori usano il voto di preferenza. E se la preferenza è legata al genere, eleggono le candidate donne. Le scelte sulla composizione del nuovo Senato rappresentano una opportunità per il riequilibrio della rappresentanza di genere.*

### Elezioni con quote e preferenze

L'approvazione al Senato della riforma costituzionale è un passo verso la fine del bicameralismo perfetto che ha finora caratterizzato l'Italia e verso il cambiamento del volto del Senato, i cui 95 componenti proverranno principalmente dalle file dei consigli regionali. Come verranno scelti i nuovi senatori? Saranno i cittadini a poter scegliere, ma come? Certo è che il dibattito su questo punto nei prossimi mesi sarà animato.

La discussione sui modi con cui gli elettori saranno chiamati a esprimere le loro preferenze può offrire l'occasione per riprendere il confronto sul tema della promozione della parità di genere nelle istituzioni politiche, che sembra scomparso dal dibattito.

Dal 2012 in Italia è in vigore una legge che si applica alle elezioni comunali: oltre all'introduzione di quote di rappresentanza di genere nelle liste elettorali, prevede, per i comuni con più di 5mila abitanti, la possibilità per gli elettori di esprimere una doppia preferenza, purché per candidati di genere diverso. Quali sono stati i suoi effetti? È migliorato l'equilibrio di genere nei consigli comunali?

In un [nostro recente lavoro](#) proviamo a dare una risposta a queste domande.

Le prime elezioni comunali soggette alla riforma sono state tenute nel 2013. Sfruttando la discontinuità prevista dalla legge elettorale in corrispondenza dei 5mila abitanti, mostriamo come questo pacchetto di politiche abbia avuto un forte impatto sulla presenza delle donne nei consigli comunali: nei comuni sopra i 5mila abitanti ha garantito un numero di donne di 22 punti percentuali superiore a quello dei comuni con meno di 5mila abitanti (si veda la figura).

Il risultato dipende tuttavia dalla possibilità accordata agli elettori di esprimere una (doppia) preferenza o dalle decisioni dei partiti, che, vincolati dalla legge sulle quote, hanno scelto di includere molte più donne tra i candidati? Per identificare quale sia il meccanismo in atto, abbiamo raccolto dati nuovi sui candidati e sui voti di preferenza ricevuti. I dati mostrano che l'aumento del numero di consigliere è principalmente determinato dai numerosi voti di preferenza ricevuti dalle donne, mentre l'impatto della riforma sul numero di candidate è poco visibile.

Non è possibile individuare con precisione la ragione dell'efficacia limitata delle quote – forse l'obiettivo del 30 per cento è poco ambizioso; oppure anche i comuni non tenuti per legge ad avere almeno un terzo di donne nelle liste elettorali hanno deciso di rispettare l'indicazione.

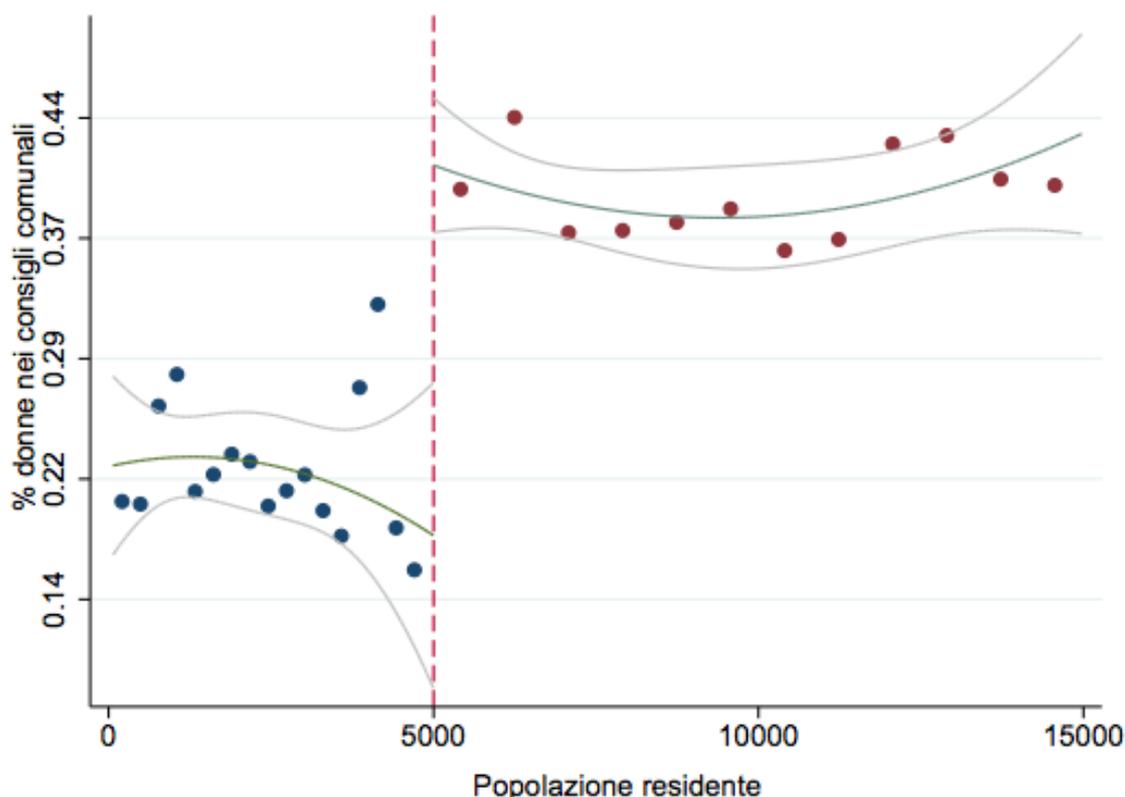
Sappiamo però con certezza che dare agli elettori la possibilità di esprimere due preferenze ha garantito un aumento del numero di preferenze per le candidate donna, che ha consentito loro di essere elette.

### Dai comuni alle regioni

Questi risultati mostrano che la doppia preferenza, pur essendo una misura neutrale rispetto al genere, aiuta a ridurre gli ostacoli che le donne affrontano nell'accesso alle cariche politiche. Poiché le disparità di genere nella politica non riguardano, a livello locale, solo i consigli comunali e poiché la composizione dei consigli regionali influenzerà in modo diretto almeno parte della formazione del Senato, sarebbe auspicabile che anche le regioni si muovessero verso l'introduzione della doppia preferenza di genere, scelta che è stata compiuta solo da alcune.

La partita delle preferenze che si giocherà sul nuovo Senato potrebbe essere una nuova opportunità per il riequilibrio della rappresentanza di genere in politica. L'esperienza delle elezioni comunali ci insegna che, se gli elettori ne hanno la possibilità, usano il voto di preferenza, e se il voto di preferenza è legato al genere, prendono in considerazione le candidate donne e le eleggono.

Sono risultati significativi e incoraggianti: perché non vedere la legge sui comuni come una "sperimentazione" per il nuovo Senato?



## 23. Senato: chi rappresenta le autonomie locali

Marco Cucchini, 11.09.2015

*Un Senato realmente rappresentativo del sistema delle autonomie territoriali richiede che i suoi membri siano indicati dai governi locali e operino con vincolo di mandato. Altrimenti, la seconda camera sarà partitocratica esattamente come la prima. Il modello Bundesrat è una riflessione necessaria.*

### Cosa deve fare il Senato?

Riparte l'iter della riforma costituzionale, trascinandosi dietro alcuni errori di fondo. Quello iniziale fu di promettere un Senato "a costo zero", mentre l'ultimo è l'ostinarsi a discutere sulla modalità di elezione. Eppure, prima di decidere quanto debba costare un'istituzione e come debbano essere selezionati i suoi membri, bisogna chiedersi "per fare cosa" e quanto le modalità di selezione e i poteri attribuiti siano coerenti con l'impianto desiderato. Nei mesi intercorsi tra la versione proposta dal governo e quella approvata in prima lettura si sono aggiunte o tolte funzioni, senza mai intaccare la *mission* originaria del Senato come camera di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali. Ma perché i senatori rappresentino realmente l'istituzione territoriale di provenienza è necessario che si individuino modalità in base alle quali i comportamenti di voto e l'esercizio del mandato siano tali da far prevalere le logiche della rappresentanza territoriale su quelle di appartenenza politica o partitica. La proposta del governo – delegare ai consigli regionali l'elezione della larga maggioranza dei componenti – non funziona: la scelta a opera di un'assemblea rappresentativa di maggioranza e minoranze porterebbe inevitabilmente alla riproposizione delle dinamiche competitive tra partiti. Ad esempio, il senatore leghista eletto da un consiglio a maggioranza di centrosinistra o il senatore Pd eletto da un consiglio a maggioranza di centrodestra come voterebbero nel nuovo Senato? Probabilmente non seguirebbero le indicazioni provenienti da una maggioranza consiliare che avversano, bensì agirebbero come esponenti del partito di cui sono espressione. E a maggior ragione questo avverrebbe con una elezione diretta o "semidiretta".

### Modello Bundesrat

Per ottenere coerenza tra le finalità sistemiche, la composizione e l'agire quotidiano non si può che fare riferimento al modello più rigoroso esistente: il *Bundesrat* tedesco, i cui componenti sono espressione dei governi dei singoli *Laender* (art. 51,1 *Grundgesetz*) e votano con vincolo costituzionale di mandato (art. 51,3). Il "vincolo di mandato" è il fulcro del funzionamento del *Bundesrat* garantendo che l'esercizio della rappresentanza sia effettivamente coerente con la volontà del governo regionale di espressione. Potrebbe sembrare poco democratico limitare la libertà del singolo parlamentare, ma lo si comprende se si accetta il principio che la rappresentanza politica è interamente sulle spalle del *Bundestag*, cioè della camera titolare del rapporto di fiducia, mentre i sessantanove

membri del *Bundesrat* sono posti a garanzia della natura federale dello Stato. È una visione tipica dei sistemi federali “originari”, dove accanto alla volontà popolare convivono modalità di tutela istituzionale per le unità federate e i due tipi di rappresentanza – politica e territoriale – sono posti concettualmente su piani quasi uguali. È questa – ad esempio – la ragione per la quale il presidente degli Stati Uniti non è formalmente eletto dal popolo, ma tramite una elezione “mediata” dai delegati dei singoli stati. Per capire come le due colonne della sovranità siano legate, vale l’esempio dell’articolo 81 della *Grundgesetz*, che disciplina lo “stato di emergenza legislativa”: in via eccezionale il *Bundesrat*, per un limite di tempo breve e definito, può esercitare una sorta di supplenza legislativa del *Bundestag*, consentendo cioè alla rappresentanza territoriale di surrogarsi a quella politica.

### **Serve una pausa di riflessione**

Se si vuole che il Senato italiano sia realmente rappresentativo del sistema delle autonomie territoriali, i suoi membri devono essere indicati dai governi e devono operare con vincolo di mandato. Altrimenti, la seconda camera sarà partitocratica esattamente come la prima. Ma a che serve una camera di raccordo tra centro e periferia se viene soppressa la legislazione concorrente? Il Senato dovrebbe ricomporre criticità e frizioni in relazione alle competenze legislative esercitate dalle regioni, ma se queste vengono fortemente ridotte, che cosa mai si dovrebbe ricomporre? La relatrice Finocchiaro ha dichiarato che “se la Camera è il perno della forma di governo, il Senato deve essere il perno della forma di Stato”. Tale visione richiede un rafforzamento delle scarsissime funzioni oggi attribuite a un’assemblea in cerca d’autore, nonché una revisione nella composizione ipotizzata. Infatti, se il Senato dovrà essere più incisivo su controlli e garanzie, perché una responsabilità così delicata dovrebbe essere delegata solo a personalità espressione di assemblee elettive locali? Perché dovrebbero essere un sindaco o un consigliere regionale a occuparsi di authority o diritti delle persone? A ben vedere, l’iniziale formulazione del governo – ventuno senatori di nomina presidenziale non a vita – non era poi priva di fondamento. La Costituzione non si cambia ogni giorno e se serve altro tempo per un lavoro più raffinato non finisce il mondo. Vale la pena citare un precedente: nel 1999 la foga modernizzatrice di Tony Blair impose l’*House of Lords Act* che eliminava l’ereditarietà quale principale criterio di accesso alla Camera Alta. Il governo laburista però non seppe far seguire alla *pars destruens* una *pars costruens* e il sistema entrò in modalità “provvisoria” in attesa di un completamento della riforma non ancora giunto. A metà della scorsa legislatura il governo Cameron presentò una proposta di riforma organica del sistema, ma l’iniziale ampio consenso sui suoi contenuti andò affievolendosi e nel settembre 2012 il governo annunciò il formale ritiro del progetto, rinviandolo a quando le “condizioni saranno più favorevoli”. Senza drammi, crisi o ricatti reciproci. Forse non è necessario ricominciare da capo e un passo indietro, un “riflettiamo”, non è di per sé segno di debolezza. Intestardirsi su soluzioni rabberciate per finalità di mero marketing politico sarebbe invece imperdonabile.

## 24. Dove ci portano Italicum e riforma del Senato

Paolo Balduzzi, 24.02.2015

*La riforma della legge elettorale e quella del Senato sono collegate. Ma la prima si fa con legge ordinaria, la seconda necessita di una revisione costituzionale, che richiede più passaggi in Parlamento. Le probabilità di approvazione e le incognite da affrontare. Aspettando le elezioni regionali.*

Due riforme collegate

A che punto sono la riforma elettorale e quella della Costituzione? Quante probabilità hanno di essere definitivamente approvate? Quali sono le loro caratteristiche principali e quali i punti potenzialmente più critici?

Le due riforme sono strettamente collegate, per diversi aspetti. Innanzitutto, sono frutto di un accordo, siglato poco più di un anno fa, tra il Pd e Forza Italia (il cosiddetto “patto del Nazareno”). È ragionevole, seppur non scontato, aspettarsi che il destino, positivo o negativo, dell'una sia legato a filo doppio a quello dell'altra. La riforma elettorale, infatti, prevede sì il superamento dell'attuale normativa (la legge 270/2005, cosiddetto “Porcellum” o legge Calderoli, così come corretta dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, il cosiddetto “Consultellum”), ma solo per la Camera dei deputati. Più esplicitamente, la riforma elettorale non contiene alcuna indicazione sul meccanismo di voto del Senato. Questa scelta si capisce solo se letta insieme alla riforma costituzionale in discussione, che prevede, tra le altre cose, il superamento del bicameralismo perfetto e la trasformazione del Senato in Camera delle autonomie, con limitato potere legislativo.

### La legge elettorale

La riforma della legge elettorale è già stata approvata dai due rami del Parlamento. La Camera ha approvato in prima lettura la proposta di riforma il 12 marzo 2014 (365 voti a favore e 156 voti contrari); poche settimane fa, il 27 gennaio 2015, anche il Senato ha approvato la proposta di riforma (184 voti a favore e 66 voti contrari; 24 senatori del Pd non hanno partecipato al voto per protesta). Tuttavia, poiché il Senato ha introdotto alcune modifiche al testo, questo deve di nuovo tornare all'esame di Montecitorio.

Delle caratteristiche dell'Italicum **si è già scritto in altri contributi**, ma vale la pena di sottolineare i tre aspetti più importanti del dibattito al Senato e che, verosimilmente, condizioneranno anche quello alla Camera.

1) Introduzione del premio di maggioranza alla lista o partito e non alla coalizione: in questo modo scompare l'incentivo a coalizzarsi, in quanto il premio di maggioranza, quando scattasse, verrebbe attribuito solo a un unico partito. L'aspetto cruciale di tale previsione è la scomparsa della necessità di aggregare quanti più partiti possibili per raggiungere la soglia del premio; esattamente per questo motivo, la norma non è vista di buon occhio dai partiti

minori.

2) Soglia di esclusione unica al 3 per cento: proprio per compensare i partiti più piccoli, è stata assicurata una soglia di esclusione più bassa, in grado di accontentarne molti (per qualcuno troppi). In realtà, se da un lato una soglia più bassa permetterà una maggiore rappresentatività, dall'altro polverizzerà ulteriormente le minoranze, che saranno più divise e renderanno più forte la stessa – monolitica – maggioranza.

3) Preferenze e capilista bloccati: nelle liste elettorali vi sarà un capolista “bloccato”, che sarà sicuramente eletto qualora il suo partito ottenga un seggio nel collegio; i successivi candidati in lista, invece, saranno eletti secondo le preferenze espresse. Si tratta di un indubbio miglioramento rispetto al “Porcellum”, anche se è difficile dire a priori quale sarà la quota di eletti con preferenza e quale quella di eletti “bloccati”. È la norma che, politicamente, ha creato le opposizioni più feroci, in quanto all'interno dello stesso Pd diversi senatori si sono dichiarati contrari, rivendicando invece la possibilità di esprimere preferenze su tutti i candidati. A proposito dei capilista, è interessante notare che uno stesso candidato può essere capolista di fino a dieci collegi diversi. Paradossalmente, un abbondante ricorso a tale possibilità aumenterebbe il numero di candidati eletti con le preferenze; tuttavia, ciò renderebbe più arbitraria la composizione del parlamento. Sarebbe stato perciò ottimale prevedere anche un meccanismo di selezione automatica del collegio di elezione nel caso di candidatura multipla.

Alla luce di ciò, e nonostante il fatto che dopo l'elezione del Presidente della Repubblica il “Patto del Nazareno” sembra essersi dissolto, appare evidente che la riforma elettorale ha elevate probabilità di essere definitivamente approvata dalla Camera. Innanzitutto perché la maggioranza di Governo, a Montecitorio, è solida e autosufficiente. Inoltre, la gestione da parte di Matteo Renzi dell'elezione del Presidente della Repubblica sembra avere ricompattato il Pd. In effetti, le schermaglie al Senato apparivano più lotte interne con fini diversi da quelli dichiarati e sembra impossibile che, su una questione più di principio che di sostanza, il partito non sia in grado di garantire i numeri. Discorso diverso se invece la Camera dovesse approvare con modifiche la riforma: in questo caso, il testo tornerebbe al Senato dove una maggioranza certa sarebbe ancora da ricostruire.

Si tratta di una bella notizia? Ovviamente, se piace la forma dell'Italicum la risposta dovrebbe essere affermativa. Tuttavia, non va dimenticato che la riforma va di pari passo con quella – costituzionale – che ridisegna il ruolo del Senato. Non a caso, l'entrata in vigore della nuova legge elettorale è rinviata addirittura al 1° luglio 2016. Se la riforma costituzionale dovesse fallire, il Senato continuerebbe a essere eletto con la legge vigente, corretta dalla sentenza della Corte costituzionale.

### **La riforma costituzionale**

È quindi cruciale, anche per il destino – e per l'efficace funzionamento – della nuova legge elettorale, capire a che punto si è sulla riforma costituzionale. A differenza delle leggi ordinarie, i requisiti per l'approvazione della riforma costituzionale sono molto più stringenti.

Innanzitutto, lo stesso testo deve essere approvato per due volte dallo stesso ramo del Parlamento. Inoltre, la seconda votazione richiede una maggioranza qualificata (dei componenti e non dei votanti).

Attualmente, la legge di riforma costituzionale è già stata approvata in prima lettura dal Senato l'8 agosto 2014 (183 voti favorevoli e 4 astenuti; i contrari non hanno partecipato alla votazione). Ora ha appena superato l'esame delle commissioni della Camera e sta per essere votata in aula. Tuttavia, è quasi certo che il testo che sarà approvato a marzo da Montecitorio sarà diverso da **quello ricevuto dal Senato** e dunque l'iter di riforma dovrebbe considerarsi appena cominciato.

Anche in questo caso, **si rimanda ad altri contributi** sull'esposizione dei tratti salienti della riforma, che sono principalmente due: la trasformazione del Senato da Camera elettiva con potere legislativo a ente di secondo livello, rappresentativo delle regioni e delle altre autonomie locali e con potere legislativo limitato a specifiche materie; e la riforma del Titolo V, con sostanziale ridimensionamento della potestà legislativa delle Regioni (di fatto, un grosso passo indietro rispetto alla riforma costituzionale del 2001). Vale la pena di enfatizzare la portata di questi interventi che costituirebbero davvero un passaggio definibile "dalla Prima alla Seconda Repubblica".

Ciò dovrebbe chiarire anche le posizioni dei partiti sulla riforma: innanzitutto, sono contrari i partiti autonomisti (Lega Nord) e gli oppositori "a prescindere" (così si è spesso caratterizzata, sostanzialmente, l'attività del Movimento 5 Stelle); mentre la minoranza Pd, alla Camera, non si è presentata per votare un articolo che ristabilisce la previsione di senatori di nomina presidenziale, precedentemente eliminati da un altro emendamento della stessa minoranza. Tuttavia, l'aspetto più problematico sarà convincere i senatori, per ben altre due volte, a votare di fatto contro se stessi: un passaggio estremamente delicato per diversi motivi. Se, da un lato, c'è il collegamento con la riforma elettorale, dall'altro, si tratta di vedere fino a che punto Renzi può spingere il braccio di ferro sul tema: le elezioni anticipate che il presidente del Consiglio può minacciare spaventano sì le opposizioni, ma quasi sicuramente gli restituirebbero un Parlamento ancora più frammentato. Proprio a questo proposito appaiono cruciali due eventi che si realizzeranno nei prossimi mesi. Il primo sarà il ritorno di Silvio Berlusconi alla politica a tempo pieno. Nonostante tutto, poter mettere le mani su una così rilevante riforma costituzionale appare una tentazione troppo forte per liquidare il tema a cuor leggero. Il secondo saranno le elezioni regionali che si terranno in primavera e che, in caso di risultato ancora estremamente positivo per il Pd, potrebbero dare ulteriore man forte a Renzi, sia contro le minoranze, che non vorranno tornare alle urne, sia soprattutto contro i suoi oppositori interni.

## 25. Cosa manca nella riforma del Senato

Massimo Bordignon, 08.07.2014

*Ultimi ritocchi al progetto di riforma del Senato, che dovrebbe essere approvata in prima lettura in tempi brevi. Cosa cambia e cosa rimane ancora da chiarire. A partire dalla composizione dell'aula e dalle ricadute sui rapporti tra Stato ed enti territoriali. I riflessi sui vincoli europei.*

### Come sarà il nuovo Senato

Con la presentazione dei venti emendamenti a firma congiunta Roberto Calderoli e Anna Finocchiaro, a meno di soperse dell'ultima ora, il progetto di **riforma del Senato** dovrebbe avere ora i numeri per essere approvato (in prima lettura) già dalla prossima settimana. Ma di che si tratta esattamente? Il dibattito sui media è stato tutto incentrato sul superamento del bicameralismo perfetto; minore è stata invece l'attenzione sull'altro obiettivo della riforma, il **ridisegno delle funzioni e dei rapporti tra governi**. Da questo punto di vista, il nuovo testo sembra nel complesso convincente, anche se non mancano punti critici e perplessità.

Prendiamo per esempio il caso della **eleggibilità dei senatori**, su cui si concentrano gli scontri residui in Parlamento. È chiaro che se il nuovo Senato si occupasse di tutto, non avrebbe senso avere parlamentari di serie A (eletti dai cittadini) e parlamentari di serie B (eletti dai consigli regionali). Se invece – come prevede la proposta – si occupa solo delle funzioni svolte dagli enti territoriali, non ha senso che venga eletto direttamente dai cittadini ed è del tutto naturale invece che vi siedano solo rappresentanti di quest'ultimi.

Quali sono dunque le funzioni del nuovo Senato? Tolta la legislazione di **rango costituzionale**, su cui svolge una funzione di garanzia, mantenendo quindi un ruolo paritario con la Camera, sulla legislazione ordinaria il nuovo Senato ha solo una **funzione consultiva**. (1) Può esaminare le proposte di legge (se lo richiede un terzo dei senatori), ma il decisore finale è la Camera, che può benissimo non tenere conto dei suoi suggerimenti. Un ruolo importante ha invece sulle leggi che fanno riferimento alle materie sotto il diretto controllo degli **enti territoriali**; qui l'esame del Senato è obbligatorio e la Camera può discostarsi da quanto lì deciso solo a **maggioranza assoluta** dei suoi membri.

Si tratta nel complesso di un compromesso accettabile. L'elevata maggioranza necessaria per respingerne la proposta implica che, in condizioni normali, sia di fatto il Senato a decidere sulle materie di attinenza degli enti territoriali. D'altra parte, in condizioni di forte conflitto tra le due camere, la norma garantisce che il **decisore finale** sia **comunque la Camera**. Questo è importante perché altrimenti il Senato potrebbe approvare, per fare un esempio, leggi che implicino forti aumenti di spesa, quando poi il responsabile del bilancio è solo la Camera. In ogni caso, l'alternativa qui non è reintrodurre l'eleggibilità diretta dei senatori, ma casomai è quella di ridurre il ruolo del Senato a consultivo anche in queste materie. Senatori eletti, dunque dotati di un forte peso politico, ma non legati a un rapporto fiduciario con il governo,

renderebbero davvero ingestibile l'attività del Parlamento. Rendere il Senato solo consultivo è naturalmente possibile, ma allora sarebbe forse meglio **abolirlo del tutto**, perché finirebbe con l'essere solo un doppione della conferenza Stato-Regioni.

### **La composizione del nuovo Senato**

Sulla composizione del Senato, la proposta è invece **più discutibile**. Visto che sono le Regioni ad avere il potere legislativo, si capisce poco perché 21 posti dei 100 complessivi siano lasciati ai **sindaci** (uno per ciascuna Regione, oltretutto eletti dai consiglieri regionali). Tuttavia, in Italia i municipi hanno avuto storicamente un ruolo più importante delle Regioni e la composizione del Senato riflette un riequilibrio dei poteri tra i due livelli di governo che è già in essere. Più preoccupante è il fatto che i 74 senatori residui (5 sono di nomina presidenziale) siano distribuiti in modo da **riflettere poco la popolazione**, visto che c'è un numero minimo di seggi (tre) attribuito a ciascuna Regione (tranne Molise, Val D'Aosta e le province di Trento e Bolzano, che ne hanno uno ciascuno). Questo significa che le Regioni più popolate avranno pochi seggi in più di quelle più piccole. È vero che è quello che succede normalmente negli stati federali (nel Senato americano ogni stato ha due senatori, indipendentemente dalla popolazione), ma in quei casi accade perché la federazione si è formata come unione di stati sovrani e la rappresentanza uniforme serve appunto a garantire gli interessi degli stati. **(2)** Il rischio è che in Italia questa allocazione dei seggi conduca a **politiche distorte a favore delle Regioni più piccole** (come puntualmente succede negli Usa), benché il fatto che il Senato si occupi solo di alcune materie dovrebbe ridurre i pericoli.

### **Il contenzioso costituzionale**

Ma perché mai gli enti territoriali dovrebbero avere un ruolo diretto nella formazione delle leggi sulle materie che li riguardano? Soprattutto, per evitare il pasticcio che si è creato con la riforma del **Titolo V** del 2001 che ha dato competenze legislative concorrenti alle Regioni su un vastissimo ambito di materie, con l'effetto di creare un **gigantesco contenzioso** di fronte alla Corte Costituzionale. In teoria, nelle funzioni concorrenti, allo Stato spettano i principi generali e alle Regioni la legislazione di dettaglio. Ma siccome nessuno ha mai capito cosa fossero i primi e cosa fossero le seconde, il conflitto di competenze è risultato inevitabile. Non si tratta di un problema di second'ordine, anche da un punto di vista strettamente economico. La moltiplicazione delle leggi ha generato costi crescenti per la collettività; e l'incertezza su quale legislazione fosse in vigore, se regionale o nazionale, è stata di forte ostacolo all'attività economica. Il fatto che le Regioni stesse siano ora coinvolte nella elaborazione delle leggi che le riguardano, e che l'area delle funzioni loro attribuite venga ridotta, dovrebbe servire a **depotenziare il contenzioso** costituzionale. Non solo ma, opportunamente, la nuova Costituzione reintroduce la possibilità dello Stato di legiferare sulle materie non di sua competenza quando è in gioco "l'interesse nazionale", espressione che può significare tutto o nulla, ma che dovrebbe di nuovo scoraggiare il contenzioso

costituzionale, dando automaticamente una **preminenza alla legislazione nazionale** in caso di conflitto.

## I rapporti Stato–Regioni

E che cosa fanno le nuove Regioni? Intanto, nella nuova costituzione **scompare la distinzione tra funzioni concorrenti ed esclusive**. Tutte le funzioni sono esclusive o dello Stato o delle Regioni, tuttavia con il correttivo che lo Stato può legiferare anche nelle materie delle Regioni nel caso, appunto, che sia in ballo l’“interesse nazionale”. La nuova costituzione inoltre dimagrisce le funzioni delle Regioni. Molte di quelle improprie (energia, banche, reti infrastrutturali, etc.) ritornano allo Stato mentre rimangono alle Regioni solo quelle più direttamente collegate al territorio (programmazione del territorio, organizzazione dei servizi sanitari e dell’istruzione, reti di trasporto locale, beni culturali, ambiente, eccetera). Restano numerose ambiguità, ma lo **sforzo di semplificazione** in questo campo è innegabile. Eccetto che per togliere la parola “province” (come del resto accade ovunque nel nuovo testo costituzionale) la nuova Costituzione non tocca invece l’**articolo 119**, che descrive i rapporti finanziari tra governi. È un male, perché quell’articolo si è mostrato ingestibile, soprattutto nella parte che disponeva che i **trasferimenti agli enti territoriali** potessero essere solo di **tipo perequativo**. Questo ha costretto il legislatore (nei decreti delegati attuativi della legge delega del 2009) a inventarsi compartecipazioni inesistenti a vari tributi regionali o nazionali per garantire comunque i trasferimenti attuali, complicando ulteriormente e inutilmente i rapporti finanziari tra governi.

## Il Fiscal Compact

Infine, un problema importante che resta aperto è quello del rapporto tra la nuova articolazione dei poteri e i **vincoli europei**, come introdotti nella nostra legislazione dal nuovo articolo 81 e dalla successiva “legge rafforzata”. Quest’ultima implica per i governi territoriali il mantenimento dell’equilibrio di bilancio, non consentendo cioè il **finanziamento con debito** neppure degli investimenti. Un bel problema, visto che gli enti territoriali generalmente sono responsabili per oltre due terzi degli investimenti pubblici e visto che a seguito della crisi gli investimenti si sono più che dimezzati. La legge rafforzata lascia comunque un’apertura: il **rispetto dell’equilibrio di bilancio è a livello regionale**, per tutti gli enti che incidono sul territorio regionale, compresa la Regione stessa. Questo significa che il comune A può accendere un debito nell’anno t per finanziare un investimento, purché un altro comune B sia in surplus nell’anno t e sia disponibile a mettere il suo surplus a disposizione di A. Naturalmente, B sarà disponibile a farlo solo se si aspetta di poter avere indietro il suo surplus (magari con un interesse) da A o da qualche altro comune, qualora dovesse servigli. Nella legge rafforzata l’ente che dovrebbe garantire questi “contratti” tra comuni è la Regione. Ma l’obiettivo **indebolimento delle Regioni** nel nuovo modello costituzionale insieme al fatto che ancora una volta la finanza locale (cioè la gestione dei trasferimenti agli enti locali) non sia stata attribuita alle Regioni, rende estremamente difficile la possibilità di svolgere questo

ruolo. Del resto, la **solidarietà orizzontale tra enti** è già prevista per legge ordinaria e non ha mai funzionato. Ancora più difficile possa farlo in futuro con la nuova costituzione. **(3)**

**(1)** La legislazione di rango costituzionale include naturalmente anche l'articolo 81 sui vincoli di bilancio. Se la Camera propone una revisione del fiscal compact, ha bisogno anche del voto del Senato.

**(2)** Anche nel Bundesrat tedesco la rappresentanza è distorta a favore dei Länder più piccoli, ma in quel caso nel Senato sono rappresentati gli esecutivi regionali (con vincolo di voto conforme per ciascun senatore appartenente allo stesso Land), non consiglieri di diverso orientamento politico per regione, come nel caso italiano.

**(3)** Il nuovo testo mostra comprensione del problema quando cita, tra le competenze delle Regioni, quella "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". Tutta da vedere la possibilità che queste intese si possano stipulare, in assenza di un potere regolativo proprio delle regioni nei confronti dei propri enti sub-regionali.

- [Il ddl del Governo](#)
- [Gli emendamenti dei relatori](#)

## 26. Se abolire il Senato tocca la divisione dei poteri

Valentino Larcinese, 04.04.2014

*L'abolizione o la trasformazione del Senato può alleggerire l'iter di approvazione delle leggi, ma fa venir meno quel potere di veto di un'istituzione che è stato un importante presidio della democrazia negli ultimi anni.*

La Costituzione detta le regole fondamentali del nostro stare insieme. È dunque importante che proposte di **cambiamento della carta** costituzionale non marginali, quali l'abolizione del Senato, siano il più possibile discussi pubblicamente. L'insofferenza per questo dibattito più volte espresso dal nostro Governo non ha molte giustificazioni, soprattutto in un paese con una **storia di dittature** e rigurgiti autoritari come l'Italia.

Nel merito della proposta di abolire (o meglio, di trasformare) il Senato cercherò in questo articolo di argomentare i seguenti tre punti:

1. Che l'abolizione del Senato come camera elettiva e la cui fiducia è necessaria per l'esecutivo non reca di per sé alcun danno. Molti paesi hanno **sistemi monocamerale** che funzionano bene.
2. Che il rafforzamento dell'esecutivo e l'abolizione del Senato è invece un problema se nel contempo si introduce una **legge elettorale** tale per cui i parlamentari sono di fatto nominati dai candidati a guidare l'esecutivo.
3. Che le riforme costituzionali dovrebbero seguire e non anticipare una soluzione al problema del **conflitto d'interessi**. I nostri mass media non sono in grado di svolgere la funzione di *watchdog* che dovrebbero svolgere in una democrazia sana. In un simile contesto rafforzare l'esecutivo significa aumentare il rischio di una deriva autoritaria.

### I due lati della medaglia

Nel discutere questi tre punti è utile partire da un risultato ben noto agli scienziati politici: in un processo di decisione collettiva includere più *veto players* (ossia più **decisori con potere di veto**) riduce gli spazi di cambiamento e favorisce la permanenza dello status quo. Ci sono momenti in cui lo status quo può essere fatale e occorre muoversi. Sono d'accordo con quanti sostengono che in questo momento la politica deve essere messa in grado di prendere decisioni. L'abolizione (o la trasformazione) del Senato rientra in questa logica. Questo ci pone di fronte a quello che in inglese si chiama un *trade off*: si ottiene qualcosa solo rinunciando a qualcos'altro. L'abolizione del Senato per l'appunto presenta un *trade off*: si abolisce un *veto player* e dunque si incrementa lo spazio delle decisioni politicamente possibili; **si riduce però il controllo** sull'esecutivo e dunque aumenta la possibilità di *policy drift*, ossia la possibilità per l'esecutivo di spingere le politiche più lontano da quelle che sono le preferenze dei cittadini (rappresentati in Parlamento). I termini di questo *trade off* cambiano nel tempo: alle volte è più importante poter bloccare decisioni dannose, in altre è

più importante **facilitare il cambiamento**. Oggi, probabilmente a ragione, si tende a privilegiare il secondo aspetto.

L'Italia non è un'eccezione: questo è un dibattito in corso in tutti i paesi democratici, incluse le democrazie anglosassoni che hanno una solidità istituzionale ed una storia ben diversa dalla nostra. E tuttavia le riforme costituzionali sono spesso dibattute ma raramente attuate, come mai? Perché **cambiare le regole del gioco** non è *ordinary policy* come può esserlo un aumento delle tasse sugli immobili o una riforma delle pensioni: si cambiano le regole dello stare insieme, bisogna andarci cauti ed avere ponderato molto attentamente le possibili conseguenze. Purtroppo non mi pare che questo stia succedendo oggi in Italia.

### **Separazione dei poteri sotto attacco**

Nelle parole e negli atti di tanti politici della cosiddetta seconda repubblica la decisione democratica è spesso stata confusa con una sorta di **dittatura della maggioranza**. Ma prima che si possa procedere alla conta la *governance* democratica si fonda sulla separazione dei poteri. Negli anni della Seconda Repubblica questa separazione ha tremato. I rappresentanti dei cittadini, a partire dal 2006, sono stati scelti dalle segreterie dei partiti, ossia dalle stesse poche persone candidate a posizioni di vertice nell'esecutivo. Non solo: si è ripetutamente affermato pubblicamente da parte di politici di primo piano il principio per cui il ricevere voti porrebbe un cittadino al di sopra della legge. Berlusconi ha più volte esplicitamente contrapposto il **consenso** che lo circonda al fatto che i giudici "non sono eletti da nessuno". Abbiamo dunque assistito ad un attacco al principio della separazione dei poteri in nome della maggioranza, un rozzo tentativo di ritorno all'*ancien regime*, con un monarca assoluto legittimato dalla maggioranza anziché dalla volontà divina. Ciò che ha **impedito questa deriva autoritaria** è stato per l'appunto la presenza di molti *veto players*, un sistema di controlli che ha funzionato ed ha salvato, per ora, la nostra democrazia.

### **Dal Porcellum all'Italicum cambia poco**

La proposta di legge elettorale battezzata **Italicum** non risolve nessuno dei problemi introdotti nel 2006 dal Porcellum: le liste chiuse non permetteranno ai cittadini di eleggere i propri rappresentanti che, di fatto, continueranno ad essere nominati dalle segreterie. L'unica vera novità dell'Italicum è l'innalzamento delle soglie per accedere alla rappresentanza. Come l'abolizione del Senato, questa riforma va nella direzione di **ridurre il numero dei giocatori** in campo e favorire la governabilità. E tuttavia con questa legge si permette che un partito con il 7,99% dei voti (quasi tre milioni di voti, per intenderci) ma che non voglia apparentarsi con nessuno dei partiti maggiori, rimanga un partito extraparlamentare. In questo contesto chi vince si trova a governare senza dover mediare né con i propri parlamentari (in quanto nominati dallo stesso potere esecutivo), né con altre forze politiche (fortemente sottodimensionate o escluse dal parlamento). Non è chiaro in un contesto di questo tipo che significato assumerebbe la separazione di poteri fra esecutivo e legislativo, né quale **funzione di controllo** l'organo legislativo potrebbe effettivamente svolgere. L'abolizione di un *veto*

*player* quale il Senato rafforzerebbe ulteriormente un rapporto di sudditanza del potere legislativo verso l'esecutivo.

#### **Quarto potere**

L'ultima considerazione riguarda quello che, non senza motivo, è stato chiamato il quarto potere. Per un corretto funzionamento dei meccanismi democratici è essenziale che l'**informazione** sia, per quanto possibile, plurale. È utile forse ripetere ancora che nelle attuali circostanze di concentrazione mediatica questo non è possibile. Ridurre il numero di *veto players* in queste circostanze aumenta il rischio di una deriva autoritaria anche perché buona parte dell'informazione, anch'essa in rapporto di dipendenza con la politica, non svolge il ruolo di cane da guardia (*watchdog*) che le compete in una democrazia sana. Sarebbe stato ad esempio molto meglio affrontare la questione del conflitto d'interessi prima di mettere mano a riforme costituzionali.

## 27. Il tallone d'achille del Senato di Renzi

Marco Cucchini, 18.02.2014

*La Camera delle autonomie proposta da Matteo Renzi non avrebbe competenze molto diverse da quelle attuali del Senato. Pur privata della funzione fiduciaria, rimarrebbe una seconda camera molto forte, ben lontana dal passaggio a un sistema monocamerale. Ma il vero punto debole è la sua composizione.*

### Come sarà la Camera delle autonomie

“C'è del nuovo e c'è del bello. Ma il bello non è nuovo e il nuovo non è bello”. L'ironico giudizio dato da Gioacchino Rossini all'opera prima di un giovane musicista mi è venuto in mente ascoltando le proposte sul Senato che (forse) verrà, presentate da **Matteo Renzi** alla direzione nazionale del Pd: una **Camera delle autonomie** nella quale siano membri di diritto i presidenti di Regione, delle province autonome di Trento e Bolzano e i sindaci capoluogo, integrata da venti senatori di nomina presidenziale per dare voce e spazio al meglio della “società civile”: 150 persone, non stipendiate e titolari del potere legislativo in una complessa gamma di materie, che spazia dalla revisione costituzionale alla Legge di stabilità, dalla legge comunitaria alle materie concorrenti Stato-Regione, fino a giungere al concorso nell'elezione degli organi di garanzia, a partire dal presidente della Repubblica.

L'idea del **Senato “territoriale”** non è nuova nel dibattito politico italiano e trova parecchi esempi in chiave comparata, anche se con una notevole variabilità di soluzioni.

Per meglio inquadrare la proposta di Renzi è pertanto utile gettare lo sguardo sui **modelli di bicameralismo** a noi più vicini. Nella tabella ho schedato sommariamente competenza e funzioni di tutte le seconde camere dei **paesi dell'area euro**, integrando con i due paesi dell'Unione con maggior numero di abitanti, il Regno Unito e la Polonia.

Nei casi considerati, sette hanno una composizione basata su una forma di rappresentanza territoriale e solo in quattro il corpo elettorale viene coinvolto nell'elezione dei senatori (nel caso polacco è eletta direttamente la totalità del Senato). Il principio della **nomina da parte di un potere terzo** è piuttosto diffuso: ad esempio, i sessantanove membri del Bundesrat tedesco sono indicati dai sedici governi regionali, con un rapporto di mandato vincolante nell'azione parlamentare. In nessun caso, però, è prevista una rappresentanza diretta dei governi locali nella Camera territoriale: da questo punto di vista, il modello renziano costituisce, indubbiamente, una novità assoluta.

Paese	Camera	Tipologia	Composizione	Modalità di elezione	Fiduciaria	Legislativa	Controllo	Bilancio	Revisione
Austria	Bundesrat	Federale	62	elezione indiretta	no	parziale	limitata	parziale	si
Belgio	Senato	Federale	71	elezione diretta-cooptazione	no	limitata per materie	limitata	parziale	si
Francia	Senato	Territoriale	240	elezione indiretta	no	si	si	si	si
Germania	Bundesrat	Federale	69	nomina dai governi federati	no	per materie	limitata	parziale	si
Irlanda	Seanad Éireann	Corporativa	60	nomina	no	revisione	limitata	limitata	limitata
Paesi Bassi	Senato	Territoriale	75	elezione indiretta	no	revisione	si	parziale	si
Polonia	Senato	Politica	100	elezione diretta	no	revisione	limitata	parziale	si
Regno Unito	House of Lords	Tradizionale	800	misto nomina-elezione	no	revisione	limitata	limitata	parziale
Slovenia	Consiglio Nazionale	Corporativa-Territoriale	40	misto elezione indiretta-nomina	no	limitata	si	limitata	no
Spagna	Senato	Autonomico	264	misto elezione diretta-indiretta	no	revisione	prevalente	parziale	si
Italia	Senato	Politica	322	diretta - nomina	si	si	si	si	si

Passando alle **aree di competenza**, la tabella ne elenca cinque principali: concedere e revocare la fiducia al Governo; funzione legislativa; inchiesta e controllo sull'esecutivo; bilancio e revisione costituzionale. Senato italiano a parte, **nessun'altra camera alta è titolare della funzione fiduciaria**, quindi l'ipotesi di limitare alla sola Camera dei deputati la responsabilità di insediare e revocare i governi è non solo di buonsenso, ma anche in linea con tutti i modelli europei. Per il resto, quasi tutte le seconde camere hanno qualche competenza legislativa, in taluni casi molto marcata, in altri più sfumata, essenzialmente con un ruolo di revisione o sospensione, ma sempre riconoscendo una sorta di diritto all'ultima parola della camera politicamente più rappresentativa. In tutti i casi considerati, inoltre, esiste una partecipazione alla **definizione delle leggi di bilancio** nonché alle funzioni di controllo e garanzia e tutte le seconde camere (con l'eccezione del Consiglio nazionale sloveno) sono coinvolte nel processo di revisione costituzionale, spesso in condizione di parità con la prima camera.

### Il punto debole

La proposta di Matteo Renzi, dunque non presenta eccessive novità in relazione alle competenze da attribuire al nuovo Senato, che pur privato della funzione fiduciaria, avrebbe comunque un ruolo centrale in tutte le altre aree. Si tratterà di una seconda camera molto forte, ben lontana dal ventilato passaggio a un **sistema monocamerale** o quasi monocamerale (come nei fatti sono il modello britannico o sloveno) e quindi è opportuno ritornare sull'altro aspetto centrale della proposta: la sua composizione.

Un Senato "nominato" non è una novità. Quello che è innovativo è la presenza diretta di personalità che ricoprono anche **altri incarichi istituzionali di rilevante impegno politico**. Ed è questo l'aspetto che si presta a maggiori critiche nella proposta renziana. Nel riformare un'istituzione che è parte integrante di una più complessa architettura costituzionale, prima di porsi la domanda "quanto costa" o "chi ne farà parte", la questione centrale deve essere "a cosa serve" (e ne sanno qualcosa nel Regno Unito, incartati da quindici anni in una impossibile riforma della House of Lords). Si può replicare che - dal punto delle competenze - la questione è chiara: il nuovo Senato avrà molte delle funzioni di quello attuale, ma non una base di legittimazione diretta.

Sarà una camera potente, di grande rilevanza e quindi ipotizzare che venga composta quasi interamente da sindaci e presidenti di Regione è una ingenuità, buona forse per vincere la battaglia mediatica, ma incapace di reggere a una riflessione più seria. Perché il punto è: ci

possiamo permettere un Senato “legiferante”, i cui membri ricoprono un altro incarico che li impegna pienamente? **Quando troveranno il tempo di fare i senatori?** Nei weekend? O, viceversa, se il Senato lavorerà sul serio, con commissioni impegnate ad approfondire le molte tematiche che ne riempiranno l’agenda politica, chi amministrerà le città e le regioni? La composizione del nuovo Senato è il punto debole del “novitismo costituzionale” renziano, non tanto le competenze. Anche perché ci si potrebbe chiedere quanto sia utile a rilegittimare la rappresentanza politica l’affiancare a una **camera eletta con un meccanismo barocco e le liste bloccate**, quale quello dell’Italicum, una seconda camera composta in parte da membri forzatamente assenteisti e in parte da membri nominati, non si sa su quali criteri e con quali basi.

## 28. La prima riforma è superare il bicameralismo

Giancarlo Salvemini, 11.06.2013

*Prima di pensare a una riforma della legge elettorale, è necessario differenziare i compiti di Camera e Senato. Dai confronti internazionali, si vede infatti che l'Italia è uno dei pochissimi paesi che mantiene un bicameralismo perfetto. Da abbandonare anche l'idea di un Senato delle Regioni.*

### I compiti di Camera e Senato

Non si può fare una **riforma elettorale**, se contemporaneamente (o prima) non si definiscono i compiti delle **istituzioni parlamentari**, la cui revisione è già piuttosto impegnativa e urgente. La (ri-)proposta qui presentata rimanda perciò a un eventuale momento successivo modifiche costituzionali diverse dalle funzioni legislative. (1)

Tra i 193 paesi seguiti nell'Inter-Parliamentary Union database, è difficilissimo trovare un sistema di **bicameralismo** "perfetto" come quello vigente in Italia, con due Camere dalle identiche funzioni, che devono approvare un identico testo legislativo. In quasi tutti i paesi del mondo si è ritenuta valida la sentenza dell'abate Sieyès, per il quale due Camere che la pensano in modo identico sono inutili, mentre due Camere che la pensano in modo diverso sono dannose. E di conseguenza, si sono distinti i compiti e si sono definite regole di preminenza nell'approvazione delle leggi. Il problema, in Italia, non è che il Senato ha potenzialmente **maggioranze diverse** dalla Camera, ma che il Senato ha gli stessi compiti e procedure della Camera. Se i compiti sono diversi e l'eventuale approvazione bicamerale delle leggi è regolamentata opportunamente, non servono regole elettorali che portano a medesimi risultati per le due assemblee, ma possono coesistere (e sono utili) regole diverse.

Nel mondo, 114 paesi hanno un sistema parlamentare monocamerale e 79 un sistema bicamerale. In generale, hanno un sistema monocamerale i paesi piccoli, le ex colonie, gli ex paesi comunisti. Nella tavola allegata sono indicati i paesi con una assemblea di almeno 300 parlamentari (e in grassetto, quelli con assemblee di almeno 500 membri). Tra i paesi con sistema bicamerale che hanno contemporaneamente più di 500 rappresentanti nella Camera bassa e più di 200 nella Camera alta figurano Egitto, India, Francia, Italia e Regno Unito.

Il "Gruppo dei saggi", nominato da Giorgio Napolitano, ha proposto una Camera di 480 deputati (630 attualmente) e un Senato di 120 membri (oggi 320). Sembra una scelta ragionevole. Nella nostra proposta andrebbero aggiunti, da decidere se con o senza diritto di voto, i senatori a vita, nel numero oggi previsto; e i **rappresentanti delle assemblee regionali**, con compiti di collegamento-coordinamento tra queste e il Senato, nel numero di 40 (due per Regione e solo uno per Valle d'Aosta e Molise).

La riduzione dei deputati e dei senatori è volta ad aumentare l'efficacia delle due Camere, e solo in seconda istanza al fine, pur lodevole, di ridurre "i costi della politica".

In base alle esperienze internazionali, in sintesi, i compiti andrebbero così ripartiti tra Camera e Senato (ovviamente con modifica costituzionale): (2)

– la sola **Camera** dà e toglie la fiducia al Governo; approva il bilancio dello Stato.

– la Camera approva in prima lettura, e poi in sede definitiva, dopo una eventuale lettura limitata nel tempo e non vincolante del Senato, tutte le leggi che presentano significativi oneri finanziari, nonché quelle che riguardano compiti di legislazione esclusiva dello Stato (da definire, con maggiore precisione, al secondo comma dell'art. 117 della Costituzione). (3)

– il **Senato** approva in prima lettura, e poi in sede definitiva, dopo una lettura obbligatoria ma non vincolante della Camera, le leggi statali in materia di legislazione concorrente e con oneri finanziari non significativi. (4)

– la Camera e il Senato approvano le leggi in materia elettorale, di organi di governo e funzioni fondamentali dei comuni e delle città metropolitane (si concorda di eliminare qui e in ogni altra parte della Costituzione qualsiasi riferimento alle province, così soppresse come organo politico e che possono sussistere solo come modalità di decentramento amministrativo dello Stato). In caso di disaccordo tra Camera e Senato, si farà riferimento a una conferenza intercamerale paritetica, il cui testo potrà solo essere approvato o respinto dalle due Camere, senza alcuna modifica.

– per le leggi di **revisione costituzionale** e le altre leggi costituzionali vale l'attuale regime dell'art. 138 della Costituzione.

Il Senato perde quindi *the power of the purse* e il pregnante controllo politico sul Governo, ma gli vengono attribuiti significativi poteri ordinamentali in materie di interesse regionale e locale. Definiti così i loro compiti, si può pensare alle modalità d'elezione delle due Camere.(5)

### Quale sistema elettorale

Dalla tavola 1 si evince che il sistema **proporzionale** è predominante, con il 40 per cento dei casi, nei sistemi monocamerali, mentre il sistema maggioritario è il più utilizzato per la Camera bassa, in particolare per il 43 per cento nei sistemi bicamerali (il proporzionale è utilizzato nel 34 per cento dei casi).

Per la Camera alta predomina un sistema misto o di altro tipo (40 per cento), date le varie funzioni e tradizioni storiche delle assemblee, seguito dal sistema maggioritario (con il 38 per cento); si ha elezione indiretta dei rappresentanti nel 32 per cento dei casi e i membri sono nominati senza elezione nel 28 per cento dei paesi. L'elezione diretta aumenta ovviamente il ruolo dei rappresentanti e dell'istituzione.

Tenuto conto delle indicazioni dei confronti internazionali, ma soprattutto dell'importanza di ridare maggior ruolo agli **elettori** nella scelta dei propri rappresentanti, senza discutibili premi di maggioranza e limiti di voti per la presenza partitica (peraltro già limitata dalla riduzione del numero complessivo di rappresentanti) e senza preferenze multiple che favoriscono i voti di scambio, per la Camera si propone un sistema **maggioritario a doppio turno**, lasciando ai partiti solo alcuni posti (80 deputati?) per personalità significative a livello nazionale, da

ripartirsi con un criterio proporzionale ai voti ricevuti al primo turno. Perché la scelta sia effettiva, un candidato non dovrebbe potersi presentare in più collegi uninominali (al massimo potrebbe essere consentita la copresenza nella lista nazionale proporzionale). Personalmente, non ritengo che l'introduzione di un sistema simile debba essere affiancata dall'elezione diretta del Capo dello Stato; comunque si dovrebbero avere quesiti referendari distinti, in quanto già nel giugno 2006 la maggioranza degli italiani ha mostrato uno scarso gradimento per riforme costituzionali con campo d'intervento troppo vasto.

In generale, il sistema maggioritario favorisce l'aggregazione delle forze politiche e la costituzione di un Governo più forte, favorendone contemporaneamente la sostituzione se risultasse inappropriato.

Per il Senato, alcuni vorrebbero un non meglio definito "**Senato delle Regioni**", oscillando poi tra una elezione diretta (tipo il Senato americano) o indiretta (tipo il Bundesrat tedesco), senza tener conto che queste assemblee derivano da altro processo storico, in cui la rappresentanza dei "diversi stati" era molto più fondata di quello che è il peso delle Regioni in Italia. Inoltre una rappresentanza regionale paritetica (o quasi) è criticabile per il maggior peso attribuito alle realtà piccole, che favorisce la crescita della **spesa pubblica**, come insegna l'esperienza americana. Non sarebbe chiaro perché in Italia dovrebbero avere una sovra-rappresentanza rispetto al peso della propria popolazione le Regioni come Valle d'Aosta, Molise, Basilicata, Umbria, Trentino - Alto Adige, Friuli Venezia - Giulia, Abruzzo, Marche, Liguria, Sardegna e Calabria. Inoltre, spesso si pensa al Senato delle Regioni come al luogo in cui si ripartiscono fondi e si decidono progetti specifici, confondendo i ruoli delle assemblee legislative statali con quelli delle assemblee regionali o, peggio, con quelli degli esecutivi statali e regionali, le cui funzioni potrebbero essere coordinate nella sede della Conferenza Stato - Regioni. Pertanto, per il Senato la rappresentanza eletta per Regione dovrebbe essere proporzionale alla popolazione e ai voti ricevuti dai singoli partiti nelle singole Regioni (mantenendo il riferimento alla base regionale esistente nella Costituzione). La scelta degli elettori potrebbe essere con doppia preferenza e distinzione di sesso. Un sistema elettorale proporzionale eviterebbe la dittatura della maggioranza nelle scelte ordinamentali, garantendo una rappresentanza anche delle forze politiche minori.

Se pure si creasse una **discrasia tra le maggioranze** delle due assemblee per la diversità delle leggi elettorali, date le diverse funzioni, non inficerebbe l'attività del Governo (in particolare l'attività di indirizzo economico) e potrebbe essere di stimolo a una attività ordinamentale di qualità e lunga lena. Anzi, si potrebbe addirittura pensare a un Senato di durata doppia rispetto alla Camera e con elezione di metà degli eletti a ogni elezione della Camera (come in vari paesi), con rappresentanti delle assemblee legislative regionali che cambierebbero al momento delle elezioni di quest'ultime.

(1) Per molti aspetti si ripropone qui quanto già presentato in un articolo apparso in [lavoce.info](http://lavoce.info) del 29-08-2006 di G. Pisauro e G. Salvemini.

(2) Sulle modalità di decisione dei sistemi bicamerali si può vedere anche la tav. 3 in G.

Pisauro e G. Salvemini, *La riforma costituzionale dopo la prima lettura del Senato e della Camera: aspetti istituzionali e finanziari*, Rivista di diritto finanziario e di scienza delle finanze, 2004.

(3) Dovranno essere definiti in sede parlamentare, o dalla Corte costituzionale, i limiti di questa significatività.

(4) Il comma 3 dell'art. 117 della Costituzione dovrebbe leggersi così: "Sono materie di legislazione concorrente tutte quelle non indicate al comma precedente. Nelle materie a legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Sarebbe soppresso nel medesimo articolo il comma 4, riguardante la legislazione esclusiva delle Regioni.

(5) Se esistesse un accordo di massima su questi punti tra la maggioranza delle parti politiche, si potrebbe anche procedere all'approvazione della legge elettorale, prima che il corso della riforma costituzionale fosse completato.

**Tavola 1** – I sistemi parlamentari nel mondo, modalità d'elezione

	Monocam.	comp.	sistema elettorale	Bicamerale	comp. Camera	sistema elettorale	comp. Senato	sistema elettorale
<b>AFRICA</b>	<b>32</b>			<b>22</b>				
	Kenya	350	Mag	Algeria	462	Pr	144	Mag
	Uganda	386	Mag	<b>Egitto</b>	<b>508</b>	X	270	X
	Tanzania	357	Mag	<b>Etiopia</b>	<b>547</b>	Mag	120	A
				Madagascar	417	A	189	A
				Marocco	395	Pr	270	A
				Nigeria	360	Mag	109	Mag
				<u>R.d.Congo</u>	<b>500</b>	X	108	Pr
				Sud Sudan	332	A	50	A
				Sudan	354	X	32	A
				Sudafrica	400	Pr	90	A

<b>AMERICHE</b>	<b>15</b>			<b>20</b>				
	Cuba	<b>612</b>	Mag	<b>Brasile</b>	<b>513</b>	Pr	81	Mag
				Canada	308	Mag	105	A
				<b>Messico</b>	<b>500</b>	X	128	X
				U.S.A.	435	Mag	100	Mag
<b>ASIA</b>	<b>24</b>			<b>17</b>				
	Bangladesh	350	Mag	Giappone	480	X	242	X
	<b>Cina</b>	<b>3.000</b>	Mag	<b>India</b>	<b>545</b>	Mag	245	Pr
	Corea	300		Myanmar	440	Mag	224	Mag
	<u>R.d.Corea</u>	<b>687</b>	Mag	Pakistan	342	Mag	100	Pr
	<b>Indonesia</b>	<b>500</b>	Pr	<b>Thailandia</b>	<b>500</b>	X	150	Mag
	<b>Nepal</b>	<b>600</b>	X	Yemen	301	Mag	111	A
	<b>Vietnam</b>	<b>500</b>	Mag					
<b>EUROPA</b>	<b>31</b>			<b>17</b>				
	Grecia	300	Pr	<b>Francia</b>	<b>577</b>	Mag	<b>348</b>	X
	Svezia	349	Pr	<b>Germania</b>	<b>598</b>	X	69	A
	<b>Turchia</b>	<b>550</b>	Pr	<b>Italia</b>	<b>630</b>	Pr	<b>320</b>	Pr
	Ucraina	450	X	Polonia	460	Pr	100	Mag
	Ungheria	386	X	<b>Regno Unit</b>	<b>650</b>	Mag	<b>760</b>	A
				Romania	345	X	140	X
				Russia	412	Pr	166	A
				Spagna	350	X	266	X
<b>OCENIA</b>	<b>12</b>			<b>3</b>				

Tot.	114			79				
	Mag=35%					Mag=43%		Mag=38%
	X=21%					X=21%		X=8%
	Pr=40%					Pr=34%		Pr=14%
	A=4%					A=2%		A=40%

**Note: Mag=maggioritario, Pr=proporzionale, X=misto, A=altro. Sono citati i Paesi con Camera di almeno 300 deputati; in grassetto quelli con Camera con più di 500 componenti o Senato con più di 300 componenti.**

## 29. Tutta colpa del Titolo V

Paolo Balduzzi e Massimo Bordignon, 19.10.2012

*Sull'onda dell'indignazione popolare per gli episodi di malaffare che hanno coinvolto i politici di alcune Regioni, il Governo ha presentato un progetto di riforma costituzionale del Titolo V. Ma quelle norme non sono la radice di tutti i mali e una loro revisione non sarà la panacea. Soprattutto, non risolverà il vero problema dell'Italia: la scarsa qualità della classe politica, a tutti i livelli. E della supposta esplosione della spesa locale non c'è traccia. Eppure il Titolo V va riformato, per rimediare alla moltiplicazione dei legislatori negli stessi ambiti pubblici.*

Le tumultuose vicende degli ultimi tempi hanno messo in luce seri fenomeni di malaffare nelle **Regioni** italiane, e il governo ha approfittato dell'abbrivio offerto dall'indignazione popolare per cercare di intervenire più seriamente sulle dimensioni dei consigli regionali e sul costo della politica regionale. Visto che c'era, ha anche presentato un progetto di **riforma costituzionale** del Titolo V (già riformato nel 2001), sebbene le possibilità di approvarlo entro la fine della legislatura siano assai scarse. L'abbinata ha generato sulla stampa una sorta di comun sentire, secondo cui il Titolo V è la radice di tutti i mali, dalla corruzione all'esplosione della spesa delle amministrazioni locali, a causa della diffusa irresponsabilità che ha creato a livello regionale.

Ma è davvero così?

### La selezione della classe politica

Appare sempre più evidente che il paese soffre di un gravissimo problema di **bassa qualità** della classe politica, sia in termini di competenze che di semplice onestà nei comportamenti. Ma che di tutto questo sia responsabile il titolo V sembra difficile da sostenere. Le cronache dell'ultimo anno mostrano come il malaffare sia diffuso a ogni livello di governo e a ogni latitudine; e c'entrano poco anche le **regole elettorali**, nonostante il gran parlare che se ne fa in questi giorni: i quattro livelli di governo che caratterizzano l'Italia e le sue venti Regioni hanno sistemi elettorali diversi fra loro. Ma tutti hanno problemi simili di selezione della classe politica.

Come se ne esce non è ovvio; ma è evidente che piuttosto che la revisione del Titolo V, una strategia più efficace è quella di **tagliare** retribuzioni, rimborsi e discrezionalità nell'uso delle risorse per la politica, a tutti i livelli, e introdurre leggi più severe sulla corruzione. Il Titolo V non impedisce interventi di questo tipo, tant'è vero che nessuno ha palesato eccezioni di incostituzionalità rispetto ai recenti provvedimenti di riforma del governo. Se questi provvedimenti non sono stati adottati prima, dunque, è esclusivamente per mancanza di volontà politica.

### Le spese locali

Un altro argomento della vulgata mediatica è che la devoluzione di responsabilità e competenze alle autonomie introdotte dal Titolo V abbia generato un'**esplosione incontrollata** delle spese regionali e locali. La tabella 1 non supporta questa affermazione: la crescita della spesa primaria delle autonomie nel decennio è stata solo di poco superiore di

quella registrata dal centro, anche al netto della previdenza e del servizio del debito.

**Tabella 1: La crescita della spesa locale e centrale**

	2000	2005	2010	2011	Tasso di crescita medio
<b>Governi locali</b>	13,3	15,2	15,6	15,1	1,2
<b>Centro</b>	9,9	11,6	11,7	11,2	1,1

*Fonte: RGS su dati ISTAT (spesa primaria, al netto di previdenza; quota su PIL)*

Non solo, ma la crescita più elevata della spesa locale rispetto a quella statale è stata dovuta unicamente alla dinamica accentuata della **spesa sanitaria**, che costituisce da sola l'80 per cento delle spese delle Regioni e circa la metà del totale delle spese delle autonomie (tabella 2).

**Tabella 2: Tassi di crescita annuali, spesa sanitaria**

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Tasso MEDIO
10,6	5,8	3,5	9,9	6,7	5,5	0,8	6,6	1,8	5,6

*Fonte: elaborazioni su dati HSE*

Certo, la sanità è una responsabilità dalle Regioni, ma attribuire solo a loro e alla loro inefficienza la "colpa" dell'incremento sembra eccessivo. Primo, perché con una popolazione che invecchia, il problema del contenimento della spesa sanitaria è comune a tutti i paesi sviluppati. E da questo punto di vista, come ricorda continuamente l'Organizzazione mondiale della sanità, l'Italia fa meglio della maggior parte dei paesi, sia in termini di livello della spesa a parità di servizi, sia in termini di dinamica (v. "La virtù sanitaria" di Gilberto Turati) , anche nei fatidici anni Duemila. Secondo, perché la sanità è in realtà una funzione condivisa tra Stato e Regioni, ed è il primo che definisce i livelli essenziali dei servizi da offrire. Naturalmente, ciò non significa che la spesa sanitaria sia quella "giusta" o anche che possiamo permettercela. È del tutto legittimo sostenere che l'evoluzione della spesa pubblica italiana (locale, regionale e di previdenza) sia stata negli anni Duemila comunque eccessiva rispetto alla dinamica del prodotto. Solo non c'è traccia dell'esplosione della spesa indotta dal Titolo V di cui tanto si parla. Inoltre, in alcune Regioni la qualità della spesa sanitaria (e locale) è di buon livello (come insiste sempre l'Oms), pur nella pluralità dei modelli adottati: non è affatto ovvio che lo Stato centrale avrebbe saputo fare altrettanto bene o meglio.

### I controlli

Che un'esplosione della spesa non ci sia stata è per un certo senso ovvio, visto che, Costituzione o meno, lo Stato centrale non ha mai eliminato, anzi ha rafforzato nel corso del decennio, i controlli sull'evoluzione della spesa locale. Per le Regioni, c'è il patto sulla sanità e proprio per questo otto Regioni sono attualmente o commissariate o sottoposte a piani di rientro sotto il diretto controllo del centro. Per la spesa regionale diversa dalla sanità e per la restante spesa locale ci sono i Patti di stabilità interna, che negli ultimi anni sono diventati semplicemente asfissianti. Inoltre, Costituzione o meno, lo Stato centrale non si è mai preoccupato eccessivamente di intervenire sui tributi locali, bloccandoli tutte le volte che

riteneva fosse utile farlo. Il Titolo V, per esempio, non ha certo impedito al Governo, nel 2008, di abolire la principale imposta comunale.

### La riforma

Il Titolo V va lasciato così com'è? No. È evidente che il complesso delle **funzioni legislative** attribuite alle Regioni sia eccessivo; ben ventiquattro, alcune delle quali decisamente fuori luogo (per esempio, grandi reti di trasporto e navigazione, commercio con l'estero, energia). È anche vero che il rapporto tra legge regionale e statale nelle varie aree di competenza esclusiva e concorrente appare confuso. Bene dunque ridurre le competenze, che del resto nella maggior parte dei casi le Regioni non hanno mai attivato, e chiarire meglio la gerarchia tra le leggi, come propone il Governo, non fosse altro che per ridurre il contenzioso costituzionale. Male, invece, che il Governo non ne abbia approfittato per proporre anche qualche revisione dell'articolo 119, sul **finanziamento degli enti locali**, la cui assurda interpretazione da parte del legislatore ordinario **ha prodotto veri e propri mostri**. È discutibile invece la reintroduzione del **giudizio di legittimità** sugli atti: di fatto, anche quando era previsto, non ha mai impedito comportamenti irresponsabili.

Tuttavia, seppur utile, la proposta di riforma non è probabilmente sufficiente e non affronta il vero problema creato dal Titolo V: la **moltiplicazione** dei legislatori negli stessi ambiti pubblici, che ha introdotto incertezze, complicato la vita a cittadini e imprese, e dilatato i tempi e i costi delle decisioni. Questo problema si risolve definendo meglio chi decide e su che cosa, non imponendo semplicemente una gerarchia tra le leggi. Su questo occorrerà intervenire.