

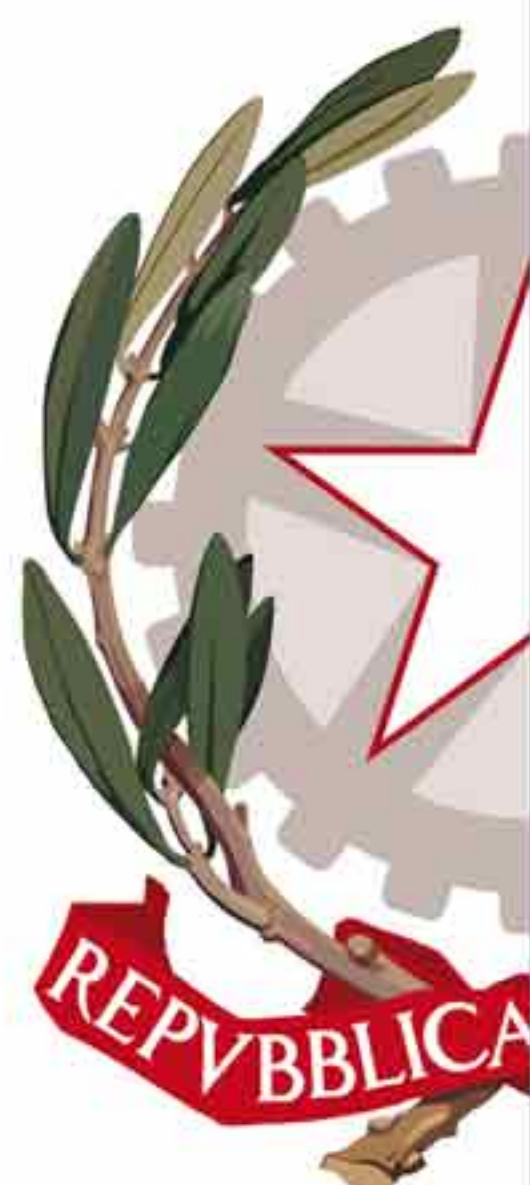


**CORRIERE DELLA SERA**



# FARSI UN'OPINIONE SUL REFERENDUM DEL 4 DICEMBRE 2016





Una guida per capire il referendum del 4 dicembre. Si parte con il nuovo bicameralismo differenziato e non più paritario. Nel testo Boschi ci sono 4 diversi percorsi di approvazione tra Montecitorio e Palazzo Madama.



## VERSO IL REFERENDUM / 1

Se vincerà il Sì cambierà l'iter per arrivare a una legge. La scelta della Camera prevale su quella del Senato con alcune eccezioni: dalla Carta alle norme sulla Ue.

# LA NAVETTA

di Dino Martirano

**L**a riforma del bicameralismo paritario nasconde in sé un paradosso sovrapponibile al sostanzioso elenco di tipologie di leggi che, anche con le nuove regole costituzionali vigenti in caso di vittoria del Sì, dovranno essere approvate dalla Camera e dal Senato nella medesima versione. Certamente la fiducia al governo la voterà solo la Camera e i senatori avranno armi spuntate davanti alla supremazia di status riservata ai deputati, ma è oggettivo che molto inchiostro speso per scrivere la riforma è servito a puntualizzare quali sono invece le regole attuali. Regole che sono condensate nelle 9 parole del vigente articolo 70 della Carta: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere».

### Le possibili strade di un provvedimento

**A**l bicameralismo selettivo — e a tratti confuso secondo i sostenitori del No che puntano il dito contro le 79 righe del nuovo articolo 70 — si affiancano il «procedimento monocamerale partecipato» (la Camera approva, il Senato richiama la legge e modifica ma, poi, l'ultima parola spetta ai deputati); il «procedimento monocamerale rafforzato» (sull'applicazione della cosiddetta «clausola di supremazia» da parte dello Stato sulle Regioni, il Senato può imporre ai deputati di votare a maggioranza assoluta per dire l'ultima parola); il procedimento monocamerale di bilancio (sulla legge di stabilità l'intervento del Senato si attiva d'ufficio seppure, poi, sarà la Camera a decidere su eventuali modifiche). L'intreccio, dunque, è complesso. E per questo la riforma Renzi-Boschi consegna saggiamente l'arbitrato sulle probabili questioni di competenza ai presidenti di Camera e Senato che decideranno «d'intesa tra loro». Ma «questo meccanismo — scrive in via prudenziale il servizio studi della Camera — non esclude naturalmente la possibilità di un intervento successivo della Corte costituzionale volto a sindacare il rispetto delle norme che disciplinano le competenze delle due Camere nel procedimento legislativo». I cosiddetti vizi in *procedendo*.

### Leggi per forza bicamerali, dall'Europa alle Regioni

**P**er leggi bicamerali si intendono tutti quei testi che, anche in caso di vittoria del Sì, continueranno ad essere approvati con la doppia lettura conforme (come succede oggi) con tanto di «navetta» tra Camera e Senato se i due rami del Parlamento non collaborano. Tanto per intenderci, le leggi «bicamerali» potranno iniziare il loro iter indifferentemente dalla Camera o dal Senato, sono escluse dal-

### Cosa prevede la riforma

**PROCEDIMENTO «MONOCAMERALE»**  
Si applica di norma (salvo le eccezioni riportate sotto)



**CLAUSOLA DI SUPREMAZIA STATO-REGIONI**  
Si applica quando lo Stato, per interesse nazionale, interviene in materie che non sono di sua competenza esclusiva



l'iter veloce dei disegni di legge ad approvazione a data certa (una novità del testo sottoposta referendum) ma incluse nella corsia preferenziale dei decreti legge.

### Il lungo elenco delle deroghe

**E**d ecco l'elenco delle leggi obbligatoriamente bicamerali. È tutto scritto nelle 33 righe del primo comma del nuovo articolo 70. 1) Leggi di sistema e di garanzia. Dunque, leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali (con il meccanismo dell'articolo 138 che rimane tale quale: doppia deliberazione delle Camere e possibilità di celebrare il referendum). A seguire, ci sono le leggi sulle minoranze lin-

**PER LE LEGGI DI BILANCIO**



**IL BICAMERALISMO PARITARIO\***



Il testo viene trasmesso al presidente della Repubblica per la promulgazione

\* SI APPLICA Per leggi di sistema: revisione costituzionale (vale sempre l'articolo 138: doppia lettura e referendum); tutela delle minoranze linguistiche; che riguardano i referendum. Per decisioni sull'Europa come: autorizzazione alla ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'Ue; norme generali per la partecipazione dell'Italia alle politiche Ue. Per norme che riguardano il Senato: legge elettorale e casi di incompatibilità. E diverse leggi sull'ordinamento degli enti locali e sui rapporti tra Regioni e Ue

Corriere della Sera

guistiche; quelle che modificano le regole per i referendum popolari e che incidono sull'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. 2) Leggi relative al Senato o allo status dei senatori. Un Parlamento perfettamente bicamerale voterà, poi, le norme riguardanti la legge elettorale del Senato e quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore.

### Regole e procedure sulla vita degli enti locali

**N**el bicameralismo sopravvissuto alla cura della riforma Renzi-Boschi c'è inoltre il capitolo sostanzioso delle norme che incidono sugli enti territoriali. Sono bicamerali la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni sulle forme associative dei Comuni. Seguono le leggi sull'ordinamento di Roma Capitale e quelle di attribuzione alle Regioni di condizioni particolari di autonomia. Bicamerali anche le procedure per Regioni e Province autonome sulla partecipazione alle decisioni della Ue; gli accordi e le intese delle Regioni con altri Stati; le leggi che riguardano il patrimonio di Comuni, Città metropolitane e Regioni. E, per finire, tutto ciò che riguarda l'ineleggibilità e gli emolumenti di presidenti e consiglieri regionali; la legge che dispone il distacco di un Comune dalla Regione; la legge che attiva il potere sostitutivo del governo nei confronti di una Regione.

### Gli arbitri sono i presidenti dei due rami del Parlamento

**F**in qui, dunque, quasi una pagina di giornale per elencare le eccezioni che rientrano nel bicameralismo ancora paritario quando la regola legislativa introdotta dalla riforma — quella del «monocameralismo partecipato» — dice che la Camera vota un testo; che il Senato può richiamare il provvedimento entro 10 giorni se attivato da un terzo dei suoi componenti; che le modifiche vengono deliberate a maggioranza dai senatori; che, infine, la Camera ha sempre l'ultima parola (con i paletti del monocameralismo rinforzato e del procedimento monocamerale di bilancio). Ma nel filone che prospetta la regola, quello del «monocameralismo partecipato», si intravede qualche nube. Ed è il servizio studi della Camera a tracciare lo scenario: «Andrà valutata l'eventualità che il presidente della Camera possa giudicare l'ammissibilità delle proposte di modifica del Senato. Si pensi all'ipotesi in cui il Palazzo Madama formuli proposte di modifica che riproducono emendamenti inammissibili alla Camera». Ogni diatriba sarà demandata ai presidenti di Camera e Senato. Che decideranno «d'intesa tra loro».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

### La Costituzione

#### ARTICOLI 55 E 70

L'articolo 55, come riscritto nel testo Renzi-Boschi, prevede che la Camera «esercita la funzione legislativa» e il Senato «concorre» a farlo nei casi previsti dalla Carta. Che sono elencati all'articolo 70. Qui, al posto della formula attuale («la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere»), compare l'elenco dei casi che prevedono procedimento bicamerale: «Le altre leggi sono approvate dalla Camera».





## VERSO IL REFERENDUM / 2

# Con la riforma scompaiono le materie concorrenti Dalle grandi infrastrutture alle professioni molte diventano di competenza esclusiva nazionale STATO E REGIONI

di **Dino Martirano**

L'intervento sul Titolo V non tocca i 5 enti a statuto speciale. Tra quelli ordinari maggiore autonomia per chi è in ordine con il bilancio. Roma può far valere una «clausola di supremazia» per tutelare l'unità giuridica ed economica.

**D**opo 15 anni, per dirla con un'espressione cara al premier Matteo Renzi, «si cambia verso». Se nel 2001, come risposta all'espansionismo federalista della Lega, la riforma costituzionale del centrosinistra metteva in moto uno spostamento di funzioni verso la periferia del Paese — concedendo molto più potere legislativo alle Regioni —, ora la legge Renzi-Boschi sottoposta al referendum confermativo del 4 dicembre inverte la marcia: e, dunque, sprigiona una forza contraria che riporta le materie concorrenti nella sfera di competenza esclusiva dello Stato. E tanto, per essere chiari, il nuovo Titolo V della Costituzione prevede anche una «clausola di supremazia» con cui il governo può far avocare allo Stato qualsiasi legge regionale per tutelare l'«interesse nazionale». Infine, c'è pure un «libro nero» delle Regioni prive di pareggio di bilancio senza il quale si restringono gli spazi di autonomia.

Tutta questa «rivoluzione copernicana» — perché di questo si tratta, per il Titolo V, dopo tre lustri di contenzioso davanti alla Consulta — è innescata con la stessa legge costituzionale che istituisce il Senato dei 95 rappresentanti delle autonomie territoriali e che non applica le nuove regole alle 5 Regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta), differenziandole sempre di più dalle 15 regioni Regioni ordinarie. Tant'è che ora, con la legge Renzi-Boschi, solo la legislazione dello Stato è qualificata come «esclusiva» mentre quella delle Regioni ordinarie è sempre più «residuale».

### Compiti definiti tra centro e periferia

**L**a riforma, con il nuovo articolo 117 della Costituzione, determina l'ampliamento della materia di esclusiva competenza dello Stato, la soppressione della legislazione concorrente tra Stato e Regioni e l'individuazione di materie di competenza regionale. Per fare un esempio di cosa cambia, l'attuale Costituzione elenca la Tutela dei Beni culturali tra le materie di esclusiva competenza dello Stato mentre la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali» è materia concorrente: con la riforma, lo Stato assorbe tutte queste competenze e alle Regioni rimane la «disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici».

### I poteri dell'esecutivo per l'interesse nazionale

**E**sercitando la «clausola di supremazia», il governo consente che la legge dello Stato intervenga anche in materie riservate alla competenza legislativa delle Regioni. Tale clausola può essere imposta dall'esecutivo quando lo richieda

### I compiti

Come sarebbero suddivise le competenze oggi concorrenti tra Stato e Regioni

Competenze dello Stato	Competenze delle Regioni
Commercio con l'estero	Professioni
Ordinamento sportivo	Ordinamento della comunicazione
Previdenza complementare e integrativa	Tutela e sicurezza del lavoro
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	Ricerca scientifica e tecnologica
Disposizioni comuni per la sicurezza alimentare	Sistema nazionale protezione civile
Porti e aeroporti di interesse nazionale	Grandi reti di trasporto e navigazione
Servizi alle imprese	

Stato	Regioni
<b>ISTRUZIONE</b> Disposizioni generali e comuni sull'istruzione e sulla formazione professionale; ordinamento scolastico e istruzione universitaria	Servizi scolastici, promozione del diritto allo studio, anche universitario; organizzazione regionale della formazione professionale
<b>TUTELA DELLA SALUTE</b> Disposizioni generali e comuni per la tutela della salute	Programmazione e organizzazione dei servizi sanitari
<b>GOVERNO DEL TERRITORIO</b> Disposizioni generali e comuni sul governo del territorio; infrastrutture strategiche	Pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno e dotazione infrastrutturale
<b>VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI</b> Tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici	Disciplina, per quanto di interesse regionale, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici
<b>PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITÀ CULTURALI</b> Disposizioni generali e comuni sulle attività culturali	Disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali
<b>COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO</b> Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	Regolazione in ambito regionale delle relazioni finanziarie tra enti territoriali ai fini del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica

Fonte: Camera dei deputati, servizio studi

Corriere della Sera

«l'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

### Senza conti a posto minori spazi di autonomia

**I**l nuovo III comma dell'articolo 116 riduce l'ambito delle materie nelle quali possono essere attribuite particolari forme di autonomia alle Regioni ordinarie. Il ventaglio di temi sui quali le Regioni possono mettere bocca risulta drasticamente ridimensionato. Cancellati i rapporti internazionali e con l'Ue; la tutela e sicurezza sul lavoro; le professioni; il sostegno all'innovazione per i settori produttivi; la tutela della salute; l'alimentazione; la protezione civile; i porti e gli aeroporti civili; le grandi reti di trasporto e di navigazione; l'ordinamento

della comunicazione; la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia; la previdenza complementare e integrativa; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; le casse di risparmio rurali e le aziende di credito di carattere regionale.

L'autonomia concessa dallo Stato per le materie «residuali» (organizzazione della giustizia di pace; istruzione e ordinamento scolastico; commercio estero; politiche sociali; turismo; etc.) è sottoposta a una nuova condizione: una regola in base alla quale la Regione sia in situazione di equilibrio tra entrate e di uscite del proprio bilancio. Dunque, si prevede un sistema a tre velocità: regioni a statuto speciale (escluse dalla riforma), regioni ordinarie con i conti in ordine (con parziale autonomia), regioni ordinarie senza pareggio di bilancio (prive di autonomia). La «scheda di lettura» curata dall'Ufficio studi della Camera dei deputati segnala una questione interpretativa non secondaria: «Il requisito del pareggio di bilancio deve esistere al momento dell'approvazione della legge o deve permanere anche dopo, pena la perdita dell'autonomia riconosciuta?».

### Province (ri)cancellate Regioni «speciali» salvate

**C**on la modifica dell'articolo 114 le Province (già azzerate dalla legge ordinaria) vengono meno come enti costituzionalmente necessari dotati di funzioni loro proprie. Nella Carta entrano le Città metropolitane e ciò che resta che degli apparati provinciali come «enti di area vasta». Con la «clausola di non applicazione», poi, le 5 regioni a statuto speciale vengono salvate dalla stretta statalista: con una disposizione transitoria che rinvia l'applicazione della riforma al giorno in cui le Regioni a statuto speciale lo chiederanno con la revisione dei rispettivi statuti. Cioè mai.

### Regionalismo asimmetrico o riforma Stato-centrica?

**C**ome ha detto al Corriere il ministro delle Infrastrutture, Graziano Delrio, «non è accettabile che alcuni farmaci oncologici non abbiano regolazione nazionale e la strada Flaminia sia regionale nel Lazio, statale in Umbria e provinciale nelle Marche». Ma c'è anche l'altra faccia della medaglia illustrata dalla professoressa Fiammetta Salmoni — nel saggio *La Riforma costituzionale a raggi X, le ragioni del No e le ragioni del Sì* curato da Pino Pisicchio e Luigi Tivelli per il Periscopio delle idee — che parla di «una spoliazione di molte competenze legislative, amministrative e finanziarie che nel 2001 erano state attribuite alle Regioni in maniera piuttosto approssimativa e superficiale, ma che attraverso la defatigante opera della Corte costituzionale erano state ben ridefinite nel loro contorni».

### Sul sito «Basta un Sì»

### «Montanelli favorevole» Ed è polemica: vergogna



Anche Montanelli finisce nelle polemiche sul referendum. Il comitato «Basta Un Sì» sul proprio sito ieri ha riproposto un'intervista realizzata da Alain Elkann nel 1999 nella quale il giornalista scomparso nel 2001 auspicava una modifica della Costituzione. Dura la reazione di Calderoli (Lega): «È una vergogna».





## VERSO IL REFERENDUM / 3

Rappresentano i territori e non più la Nazione  
Sono consiglieri regionali e sindaci  
più cinque scelti dal Quirinale per sette anni

# NUOVI SENATORI

di Renato Benedetto

Come può cambiare Palazzo Madama con la riforma. Niente compensi aggiuntivi, resta lo scudo giudiziario. I membri a vita già nominati rimangono in carica e gli ex capi dello Stato hanno il seggio di diritto.

**A**ll'elettore, alle Politiche, sarà consegnata una sola scheda: si voterà soltanto per la Camera dei deputati — se passa la riforma — e non per il Senato. A Palazzo Madama siederanno invece consiglieri regionali e sindaci, oltre a cinque senatori, in carica per sette anni, scelti dal capo dello Stato. E vi siederanno comodi: l'Aula sarà vuota per più dei due terzi. I membri di Palazzo Madama, nella legge Renzi-Boschi sottoposta al voto del 4 dicembre, passano da 315 a 100.

### Metodo proporzionale

**S**i chiamerà sempre «Senato della Repubblica», anche nella Carta riformata. Nella prima bozza del testo era «Senato delle Autonomie», dizione perduta nei passaggi parlamentari. Ma il senso è rimasto quello: la seconda Camera non rappresenta più la Nazione — prerogativa dei deputati — ma le istituzioni territoriali. E infatti a eleggere 95 membri, su 100, saranno i consigli regionali (o le Province autonome, a Trento e Bolzano) «con metodo proporzionale» tra i propri membri (74) e tra i sindaci del territorio (21). La riforma stabilisce: il numero dei seggi, per ciascuna regione, varia in base alla popolazione, ma non può essere inferiore a due (un sindaco, gli altri consiglieri, come da grafico).

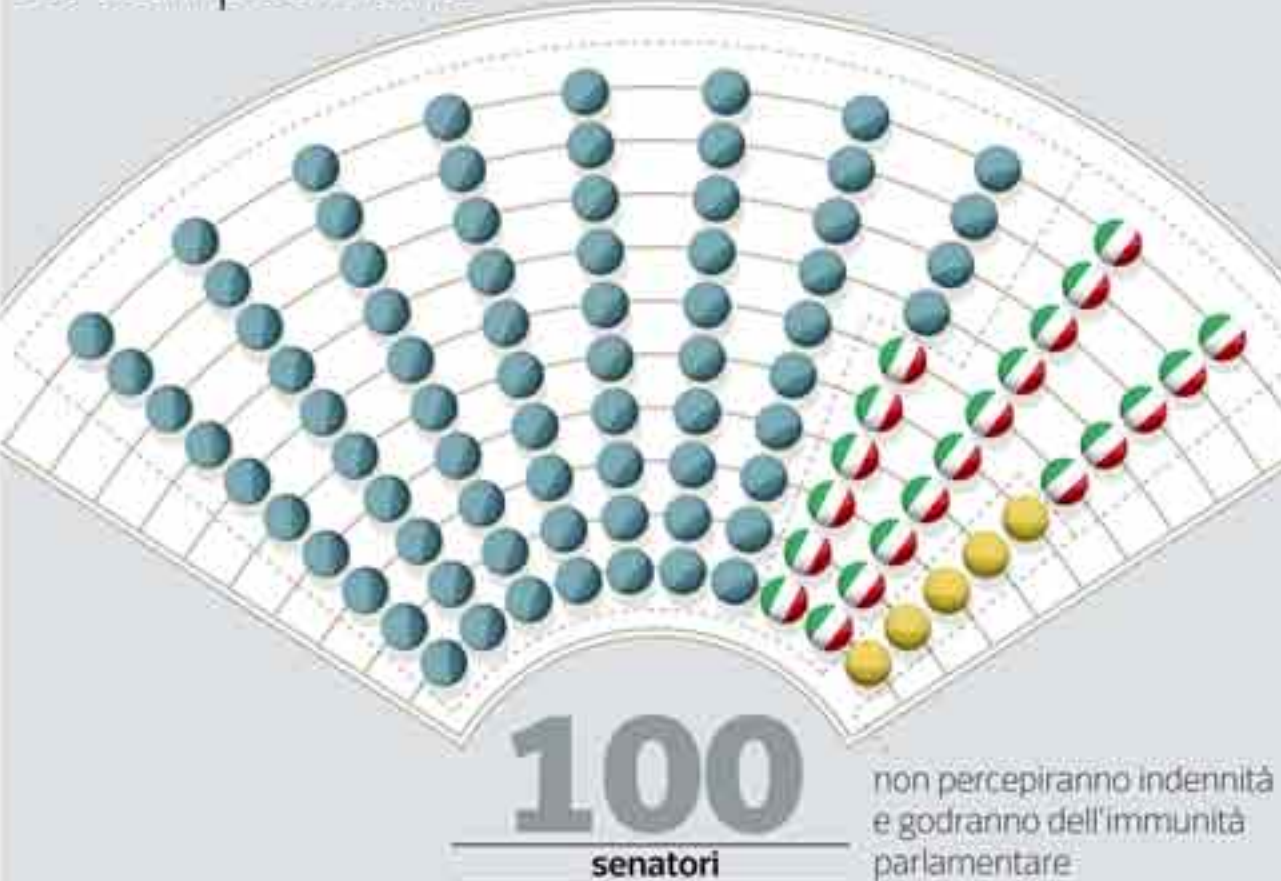
Si tratta, dunque, di un'elezione di secondo livello: i senatori sono eletti dai consigli. Però «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» alle Regionali. Ma come esprimeranno, in pratica, gli elettori questa scelta?

### Elezione, tassello mancante

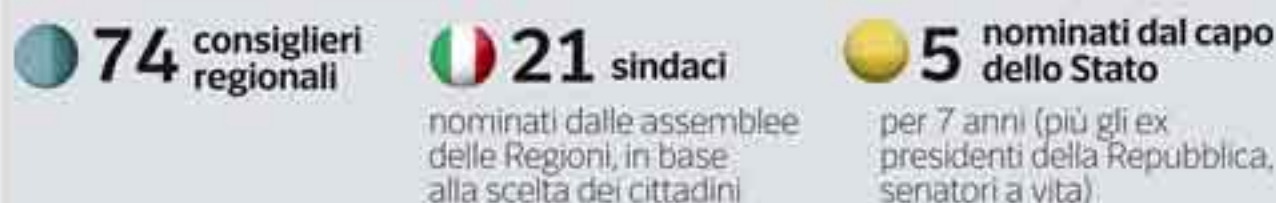
**S**i vedrà. La riforma rimanda a una legge ordinaria, per la modalità di elezione del Senato, ancora da scrivere. Nella prima versione del testo, la possibilità che i cittadini si pronunziassero non era prevista. È entrata dopo, per superare divisioni in Parlamento. E rischia di creare, quando si apriranno i lavori per questa legge elettorale, nuove divisioni. Saranno i più votati a ricoprire il doppio ruolo di consigliere-senatore? Ci saranno le preferenze, un listino? Certo è che senatori eletti direttamente dai cittadini alle Regionali — come nella proposta del pd Vannino Chiti, citata dal premier Matteo Renzi, che prevede alle elezioni per il consiglio una scheda per il Senato — avrebbero legittimazione (e autorevolezza) diversa rispetto a senatori eletti dai consiglieri in listini bloccati.

Qualunque sia, la norma per il Senato dovrà favorire la parità tra uomini e donne. E potrà essere sottoposta alla Consulta per un esame preventivo di legittimità: vale per le leggi elettorali di Montecitorio e di Palazzo Madama.

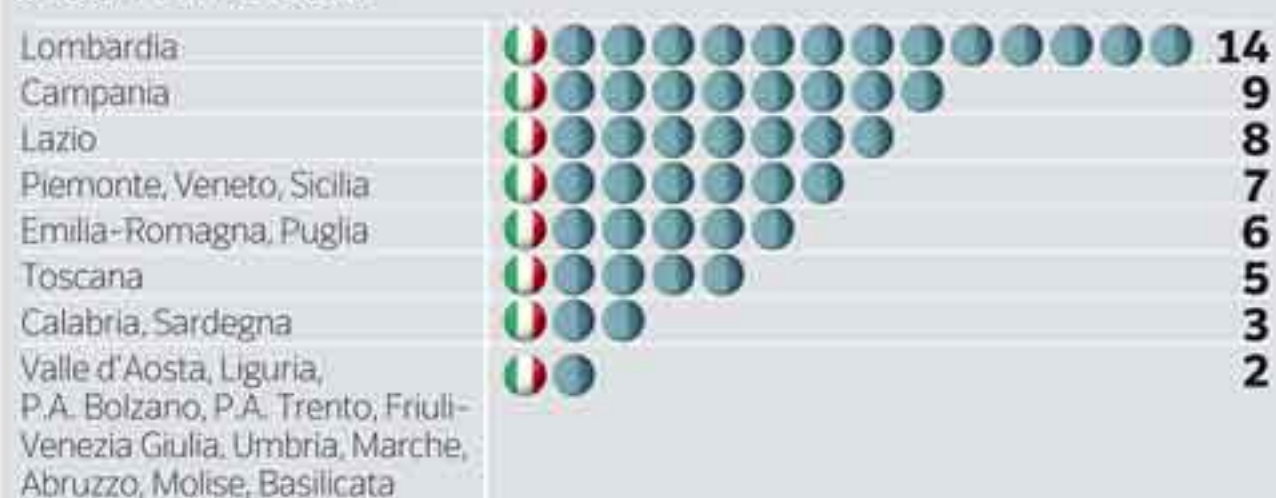
### La composizione



### I MEMBRI DEL NUOVO SENATO



### SEGGI PER REGIONE



### L'ELEZIONE

I consigli regionali «eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti» e «tra i sindaci» dei territori. Ma «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi».



**IL TESTO STABILISCE:** almeno due senatori per Regione o Provincia autonoma; e uno di questi è un sindaco; ciascuna Regione avrà più o meno senatori in base alla popolazione.

Corriere della Sera

### Le nomine del Colle

**A**i rappresentanti dei territori, nel Palazzo ridisegnato dalla riforma Renzi-Boschi, si aggiungono cinque senatori «che possono essere nominati dal presidente della Repubblica» per «altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario». Non sono senatori a vita, come quelli previsti oggi dalla Carta: restano in carica sette anni e non possono essere nuovamente nominati.

### Indennità no, immunità sì

**S**iano consiglieri, sindaci o nominati dal Colle, i nuovi senatori non avranno compensi aggiuntivi oltre a quelli che già percepiscono dalla Regione o dal Comu-

### L'ex premier: è per Ricci E D'Alema a sorpresa dà il tapiro a «Striscia»



L'invitata di Striscia la Notizia Valeria Graci ieri aspettava Massimo D'Alema sotto casa per porgergli un piatto di orecchiette (dopo il piatto di agnolotti rovesciato dall'ex premier all'invitata dell'Arena). Ma quando D'Alema è sceso ha tirato fuori da una borsa un Tapiro, chiedendo di recapitarlo ad Antonio Ricci, «arrivato secondo dopo Giletti».

ne. Oggi l'indennità base, per un senatore, è di 10.385 euro lordi al mese, escluse diaria e rimborsi per l'attività politica (voci sulle quali la riforma non dice come si comporterà il Palazzo). È prevista, invece, l'immunità parlamentare: per intercettazioni o arresti, la magistratura dovrà ottenere il via libera dell'Aula. I senatori hanno il dovere di partecipare ai lavori d'aula e di commissione: già nei regolamenti parlamentari, la riforma lo scrive nero su bianco nella Carta fondamentale. E non hanno vincolo di mandato: il senatore non deve rispondere al partito di elezione; ma neanche all'ente territoriale che rappresenta (è diverso, insomma, dal Bundesrat tedesco, dove i rappresentanti dello stesso Land votano nello stesso modo).

### Presidenti emeriti

**S**i aggiungono ai «cento», nel nuovo Palazzo, gli ex presidenti della Repubblica: dopo il mandato al Quirinale, saranno di diritto senatori a vita, come previsto oggi dalla Carta. Percepiranno l'indennità: le prerogative non cambiano. In via transitoria rimarranno in carica gli attuali senatori a vita, anche loro manterranno il compenso attuale. I parlamentari a vita scelti dal capo dello Stato (in carica: Mario Monti, Elena Cattaneo, Renzo Piano e Carlo Rubbia) e quelli nominati per sette anni non possono essere, nel complesso, più di cinque. Quindi, se oggi fosse in vigore la riforma, Mattarella potrebbe nominarne solo uno. Poi, al termine del mandato al Colle, potrebbe essere il senatore numero 102 (contando anche Giorgio Napolitano, presidente emerito).

### Rinnovi graduali

**O**ggi il ruolo di consigliere o di sindaco è incompatibile con il mandato da senatore. Con la riforma il doppio ruolo diverrà, per i 95, condizione necessaria: la durata del mandato a Palazzo Madama coincide, per i nuovi senatori, con quella dell'assemblea regionale che li ha eletti. Il rinnovo del Senato, dunque, sarà graduale: la seconda Camera non sarà sciolta e rieletta in un'unica soluzione; man mano che le Regioni andranno al voto, i suoi membri saranno sostituiti.

### Che accadrà il 5 dicembre?

**I**l 5 dicembre, anche in caso di vittoria del Sì, gli attuali senatori resteranno in carica. Fino allo scioglimento delle Camere. La riforma entrerebbe in vigore dalla prossima legislatura. Con quali tempi? Dopo l'elezione della Camera, entro dieci giorni dalla prima riunione dei deputati, si dovrà costituire anche il Senato. In attesa della legge sopra citata, saranno le assemblee regionali a scegliere chi mandare a Palazzo Madama, con metodo proporzionale. L'unica volta in cui il Senato sarà eletto in un'unica soluzione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA