

I VERI COSTI DELLA POLITICA

note a margine del referendum costituzionale
del 4 dicembre 2016

Marzio Scheggi
responsabile scientifico
dell'Istituto Health Management

FIRENZE, 19 ottobre 2016

prime considerazioni
sui risultati della consultazione

FIRENZE, 21 dicembre 2016

LA VALUTAZIONE ECONOMICA DELLE SCELTE POLITICHE

Una delle motivazioni ricorrenti a supporto della riforma costituzionale che sarà oggetto del referendum programmato per il prossimo 4 dicembre è che uno degli effetti prodotti sarà una sensibile diminuzione dei costi della politica. L'unica diminuzione certa sarà l'eliminazione delle indennità a vario titolo corrisposte ai senatori in carica e dei trasferimenti ai gruppi parlamentari che può essere quantificata in 98,638 milioni di euro, pari al 19,9% della spesa complessiva del Senato (che è stata nel 2015 di 495,837 milioni di euro) e pari allo 0,01% della spesa pubblica nel suo complesso, calcolata per il 2015 in 827,780 miliardi di euro. Questi dati desunti dal bilancio annuale pubblicato nel sito istituzionale del Senato e dalla nota di aggiornamento al DEF presentata lo scorso 27 settembre, dimostrano che si tratta di una riduzione risibile, che rende risibile una delle argomentazioni dei sostenitori della riforma. Altre e ben più pregnanti considerazioni possono essere suggerite da una affermazione che il prof. Monti ha fatto nel corso del suo intervento a Di martedì dello scorso 20 settembre; *i costi della politica non sono gli stipendi dei senatori o le auto blu, sono i soldi del bilancio pubblico che i politici distribuiscono per acquisire consenso elettorale*. Una affermazione con la quale sicuramente stigmatizzava il ben noto provvedimento degli 80 euro, il cui impatto seduttivo sulla popolazione ha determinato il risultato elettorale delle elezioni europee del 25 maggio 2014: il PD raggiunse il 40,8% praticamente doppiando il M5S che si fermò al 21,2%.

Il costo di quel provvedimento, inequivocabilmente orientato in senso elettoralistico, è quantificabile in circa 10 miliardi l'anno (il conto è presto fatto: 10 milioni la platea dei beneficiari, per un importo di circa 1000 euro l'anno ciascuno si traducono in un onere di 10 miliardi).

Il provvedimento è opinabile sotto il profilo dell'equità (il beneficio interessa chi ha già un lavoro e conseguentemente un reddito, riguarda i soli lavoratori dipendenti e non anche coloro che mettono ogni giorno in gioco sé stessi senza garanzie né tutele, ma soprattutto non incide minimamente, per la sua stessa natura, sulla condizione di milioni di soggetti che non hanno un lavoro e che vivono sempre più ai margini di una società profondamente ingiusta) ed altrettanto, se non più opinabile, in termini economici (l'impatto sui consumi è stato del tutto trascurabile, visto che in un quadro economico come l'attuale cresce in chi può la propensione al risparmio, e non certo la propensione al consumo).

Ben più severa è la critica a quel provvedimento se lo analizza applicando l'insegnamento di Drummond, insigne economista inglese, secondo il quale la valutazione economica di una scelta politica deve tener conto di ciò che sarebbe stato possibile fare utilizzando in modo diverso le risorse che per quella scelta sono state impiegate.

Considerato che si tratta di una misura strutturale, e non di una misura una tantum, non è difficile immaginare impieghi alternativi:

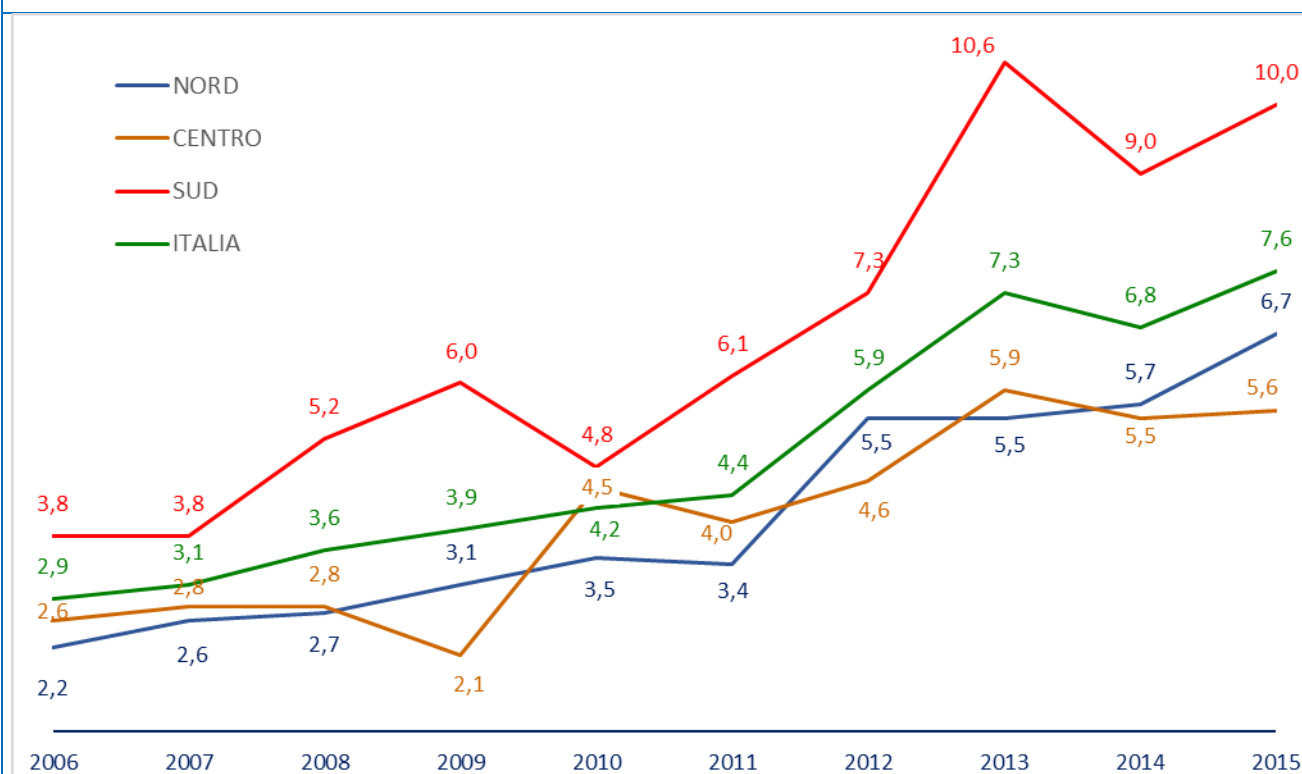
Primo tra tutti un programma poliennale che in dieci anni investa 100 miliardi in infrastrutture materiali e immateriali finalizzato a colmare il desolante divario che ancora divide le regioni del Sud dal resto del Paese, con il duplice beneficio di dare lavoro a milioni di giovani che hanno ormai perso ogni speranza, al punto di rinunciare perfino a cercarlo, e incidere concretamente su quell'area di povertà che non chiede le elemosine prospettate nell'impianto della legge di stabilità 2017 ma chiede solamente e semplicemente che siano rispettati l'articolo 3 e l'articolo 4 della nostra Costituzione. L'articolo 3 sancisce che *È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese* mentre l'articolo 4 afferma *La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*. Nell'articolo *Elezioni politiche 2013: la rabbia, la disperazione, la speranza*, con il quale commentavo il sorprendente risultato di quelle elezioni, scrivevo *Una situazione che vede milioni di cittadini senza speranza, frastornati, confusi, disorientati, rassegnati a porsi sempre più concretamente il problema della sopravvivenza. Una situazione che trova una efficace rappresentazione nella vicenda di cui hanno parlato tutti i quotidiani agli inizi del mese di febbraio: un operaio edile, disoccupato da anni, si toglie la vita, lasciando in una edizione della Costituzione copia della lettera che aveva indirizzato al Presidente della Repubblica e al segretario della CGIL: "L'articolo 1 della Costituzione dice che l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro. E allora perché lo Stato non mi aiuta a trovare lavoro? Perché non mi restituisce la mia dignità?"*.

Sono trascorsi tre anni dalla pubblicazione di quell'articolo, nel quale ripetevo in realtà considerazioni che ripeto almeno da quindici anni, da quando pubblicai un articolo che suscitò particolare interesse, nel quale sostenevo che la strategia da perseguire non era quella di ridurre la spesa pubblica (ed in particolare la spesa sanitaria, già allora individuata come bancomat di una politica priva di fantasia), ma promuovere la crescita economica.

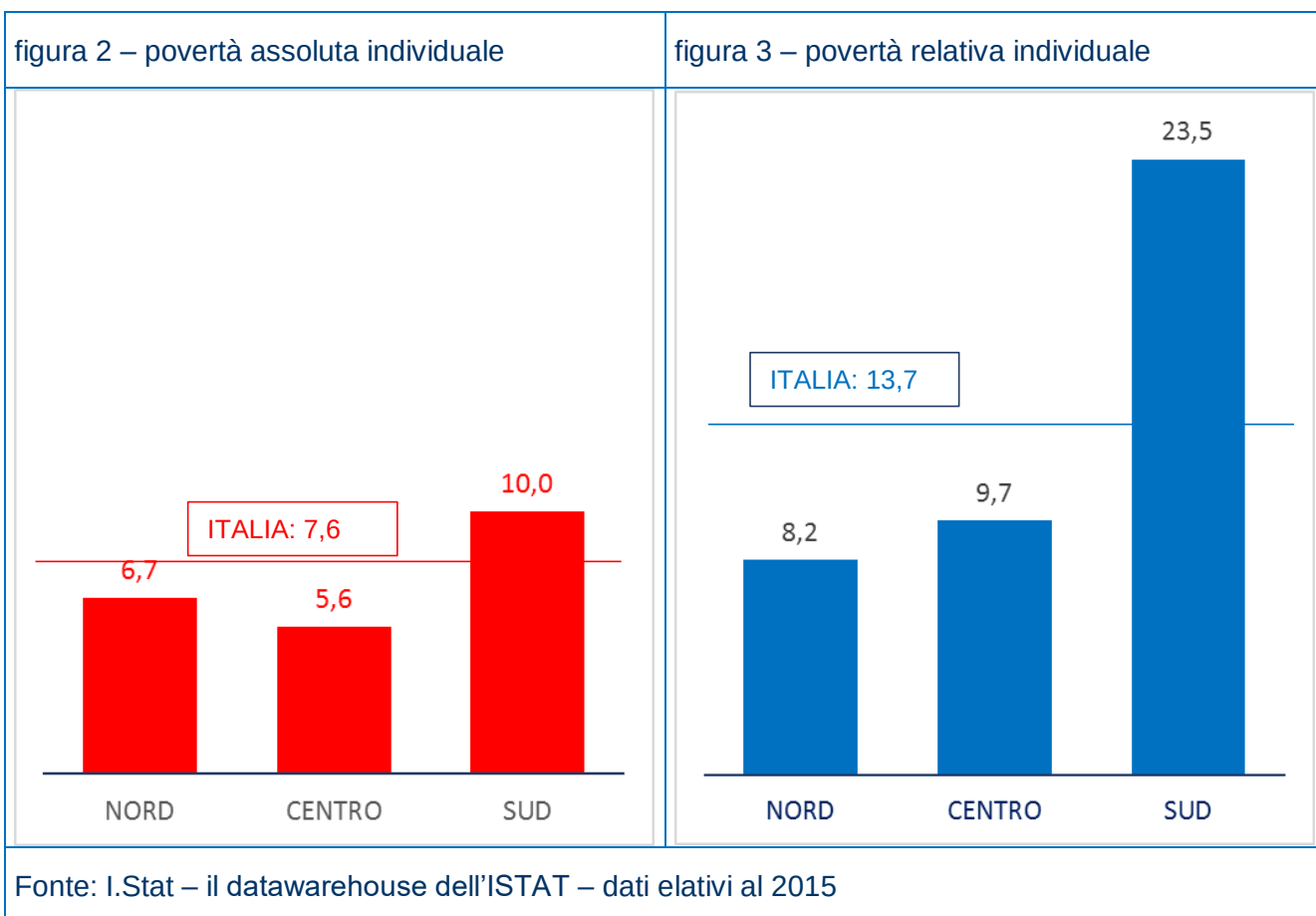
Che la crescita economica fosse il primo ed ineludibile problema sul quale concentrare tutto l'impegno e l'attenzione possibili era assolutamente evidente così come era evidente che lo straordinario successo elettorale conseguito dal PD alle elezioni politiche del 2014 potesse dare al Governo la forza di adottare decisioni coraggiose e finalmente risolutive di problemi irrisolti da decenni. Purtroppo quella opportunità è stata persa, avendo concentrato tutto l'impegno in un progetto di riforma costituzionale opinabile nei contenuti e nel metodo, e che comunque è l'ultima delle preoccupazioni di coloro che ancora aspettano risposta a quei problemi, che ancora sperimentano su sé stessi quanto sia vera l'affermazione *un uomo senza lavoro è un uomo senza dignità*.

Il gravissimo errore commesso poteva forse ancora essere perdonabile, se non fosse per la caparbia, ostinata perseveranza nell'errore con la quale si intende confermare due misure altrettanto inique quanto inefficaci (il bonus da 80 euro e l'eliminazione dell'IMU), trascurando l'evidenza di dati come quelli riportati nei grafici di seguito riprodotti.

figura 1 – incidenza percentuale di individui in condizioni di povertà assoluta



Fonte: I.Stat – il datawarehouse dell'ISTAT



Il superamento del divario che divide le Regioni del meridione dal resto dell'Italia doveva essere una delle priorità assolute della politica, insieme con le altre due che da decenni continuo ad indicare come ineludibili per quel rilancio dell'economia che dovrebbe costituire obiettivo centrale del Governo:

- il debito pubblico
- l'evasione fiscale

Sul fronte del debito si continua ad invocare una flessibilità che si traduce inesorabilmente in una crescita del debito pubblico, sul fronte dell'evasione fiscale si è portata la soglia dell'uso dei contanti a 3.000 euro anziché rendere obbligatorio l'utilizzo di transazioni elettroniche che con le tecnologie informatiche disponibili, consentirebbero di monitorare i comportamenti individuali ed intercettare qualsiasi indizio di evasione.

Per quanto concerne l'arretratezza delle regioni meridionali si continua ad ignorare la gravità del problema, che non è solo di equità, ma di sostenibilità economica, perché sulle altre regioni grava l'onere di finanziare uno stato sociale altrimenti non sostenibile.

Nell'articolo qualità della vita, salute e benessere economico nel quale ponevo in particolare evidenza le differenze che connotano le regioni meridionali rispetto al resto del Paese che ogni anno sono dimostrate dal dossier del Sole 24 ore La qualità della vita nelle province italiane notavo che i dati nascondono aspettative per decenni disattese di interventi che restituissero speranza e dignità a persone che sono vittime di un degrado che è sotto gli occhi di tutti, e rispetto al quale l'atteggiamento della politica appare quello di una inerte rassegnata accettazione di una incontrovertibile ineluttabilità, efficacemente espressa in un saggio di Gianfranco Viesti pubblicato alcuni anni or sono dalla rivista Il Mulino.

“L'Italia sembra avviata, a velocità crescente, verso una secessione di fatto. Forse non istituzionale. Ma certamente psicologica, culturale, politica: nei cuori, nelle menti. L'Italia (l'"altra" Italia) non ne può più del Mezzogiorno, dei suoi dolori e dei suoi lamenti; dei suoi sforzi e dei suoi risultati. Tutto quel che si poteva dire è stato detto; tutto ciò che si poteva fare è stato fatto.

Fra le classi dirigenti del Paese, sulla grande stampa, ma ormai forse anche nell'opinione pubblica si è affermato con sorprendente rapidità un lineare teorema sul Mezzogiorno. Che recita più o meno così: da sempre il divario nel nostro Paese, fra un Centro Nord civile e sviluppato e un Sud arretrato e povero, non fa che ampliarsi; questo accade nonostante le colossali risorse che da sempre, sotto varie forme ma sempre a partire dalle tasse del Nord, vengono destinate al Sud; il perché è semplice: vengono tutte sprecate, usate per fini clientelari e assistenzialistici (quando non per finanziare direttamente la criminalità) dalle classi dirigenti meridionali, corrotte e incapaci. E non potrà che essere sempre così: Mezzogiorno, spreco e corruzione sono per definizione sinonimi. Ci sono due Italie, profondamente diverse in tutto. Basta. Meno soldi italiani vanno al Sud, meglio è. Poco importa che questo teorema non sia argomentato né argomentabile sulla base di fatti e cifre. Basta generalizzare: indubbi casi negativi diventano una condanna d'insieme, senza appello.

Andare controcorrente è sempre più impervio. Provare ad opporre a questo teorema, così potente anche perché semplice, fatti per propria natura complessi e articolati si scontra sempre più contro un muro di indifferenza, di insofferenza. Eppure vi sono molti motivi per pensare che il mezzogiorno non sia irrimediabilmente diverso dall'Italia; ma che invece ne condivida – in misura spesso più accentuata – gli stessi problemi di fondo.

E che evitare di analizzare i problemi così come questi si manifestano al Sud significa essere incapaci di comprendere le difficoltà di fondo dell'Italia: che ritenerli irresolubili significa ritenere irrimediabile l'intero Paese. Oggi più che mai – proprio quando sembra un'affermazione superata – la questione meridionale è questione nazionale.

Nello stesso articolo ricordavo che In un articolo pubblicato sul Sole 24 Ore con l'efficace titolo *“Vietato dimenticarsi del Sud”* Roberto Pasca di Magliano scriveva: *“Possiamo mai rassegnarci ad un Paese diviso tra un Nord dinamico che compete con l'Europa, un centro che lo insegue e un mezzogiorno che frena? Decenni di aiuti pubblici non sono riusciti a sradicare mali endemici né a valorizzare le tante risorse di un territorio particolarmente dotato, piuttosto hanno alimentato illegalità e assistenzialismo.” “Il momento politico è prezioso per lanciare riforme coraggiose, accompagnandole con candidature credibili e prestigiose, e per impegnarsi alla realizzazione di progetti prioritari regione per regione” “Al primo punto viene la sicurezza la lotta all'illegalità e alla corruzione, la tolleranza zero sulla criminalità, che sono le principali patologie del Sud”. “Nel Sud occorre una forte iniezione di responsabilità sia nelle istituzioni che nei cittadini, la via maestra sta nel federalismo fiscale, che potrà contribuire a moralizzare la governance locale, ridurre le pratiche collusive e la corruzione, i cittadini si sentirebbero partecipi delle scelte di spesa e gli amministratori sarebbero costretti a migliorare l'efficienza allocativa delle entrate fiscali.”*

La strategia politica sostenuta in tutte le sedi istituzionali, e ostinatamente attuata, si basa su due direttrici di intervento: riforme strutturali e diminuzione dell'imposizione fiscale, nella convinzione che queste siano le direttrici portanti di un possibile rilancio dell'economia. Coerentemente con questa tesi si sta lacerando il Paese chiamato a pronunciarsi su una riforma costituzionale che trova uno dei suoi capisaldi nella trasformazione della composizione del Senato e delle prerogative dello stesso, nell'abolizione del cosiddetto bicameralismo perfetto, nella convinzione che ciò comporti una maggiore efficienza nel meccanismo legislativo. Si dimentica però che ciò che davvero conta non è l'efficienza della produzione legislativa, ma la qualità della stessa, e che tale qualità dipende dalla qualità delle persone che sono chiamate ad assumere certi ruoli e certe responsabilità, dalla capacità di selezionare una classe dirigente che sia portatrice di competenze tecniche e di valori morali, e non certo dalla velocità di approvazione delle leggi.

Nello stesso articolo scrivevo Ciò che è triste (e a chi, come me, ha lavorato per anni in Regioni del Sud ed ha avuto modo di conoscere persone eccezionali per qualità professionali ed umane, pare inaccettabile), è proprio l'assuefazione che i cittadini del Sud ormai dimostrano nei confronti di questo divario: e forse niente è più grave della rassegnazione, di questo lasciarsi morire nell'indifferenza di una politica che sta approfondendo tutte le sue energie per progettare riforme delle quali non si comprende quale possa essere, quantomeno nel breve periodo, la ricaduta in termini economici.

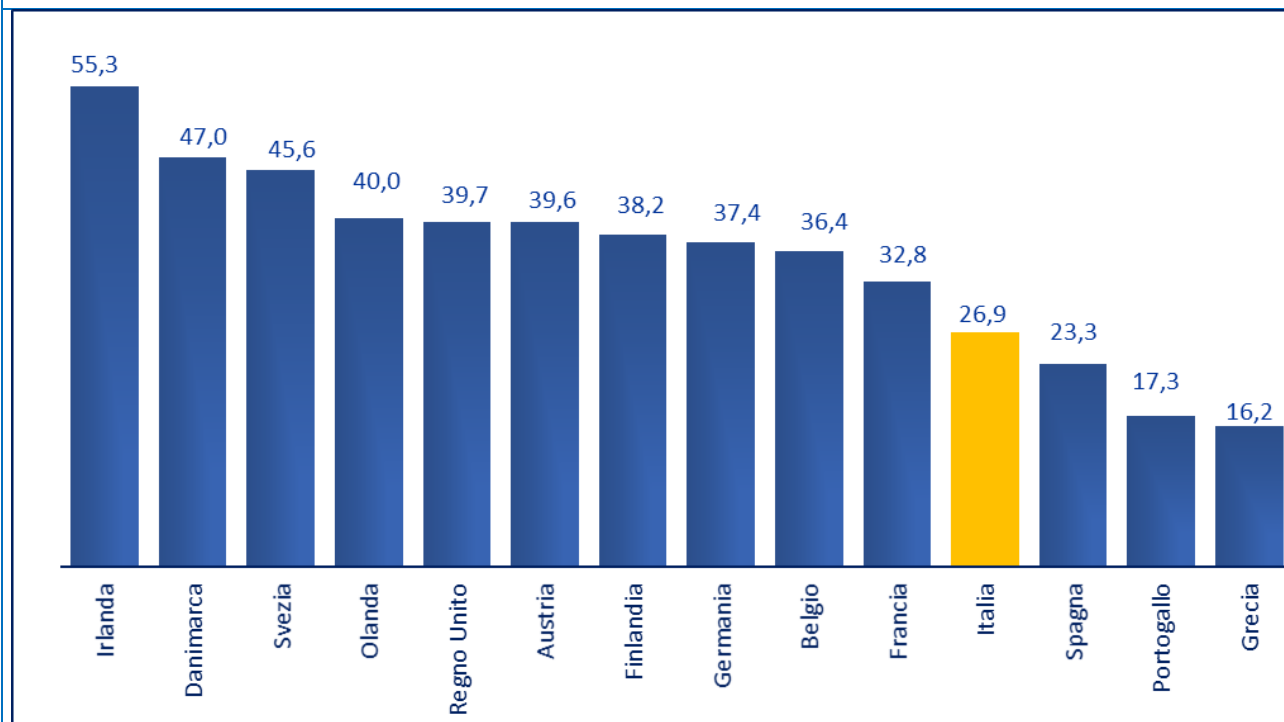
La percezione che personalmente traggo dall'analisi delle scelte politiche finora attuate è che la politica si sia preoccupata soltanto di mettere in campo le regole più utili per conservare se stessa, ed il proprio potere, privilegiando opinabili riforme di sistema e non abbia concentrato tutta la determinazione possibile per adottare misure di carattere economico utili per conseguire l'obiettivo che dai dati analizzati in questo scritto appare assolutamente prioritario: il rilancio dello sviluppo economico, con particolare riferimento al superamento dell'arretratezza del meridione.

Eppure quella arretratezza viene drammaticamente documentata da dati statistici incontrovertibili, che confermano come anche nel nostro Paese si consolidi un fenomeno diffuso in tutti i Paesi occidentali: una smisurata crescita delle disuguaglianze.

I dati e le elaborazioni presentati in questo documento dimostrano, laddove ve ne fosse bisogno, che la priorità assoluta è in questo momento la crescita economica, possibile se attraverso un piano di investimenti di eccezionale portata, liberando le risorse finanziarie necessarie, si trasforma il Sud da un grande irrisolto problema, qual è ora, ad una grande opportunità, come volano di sviluppo dell'intero Paese.

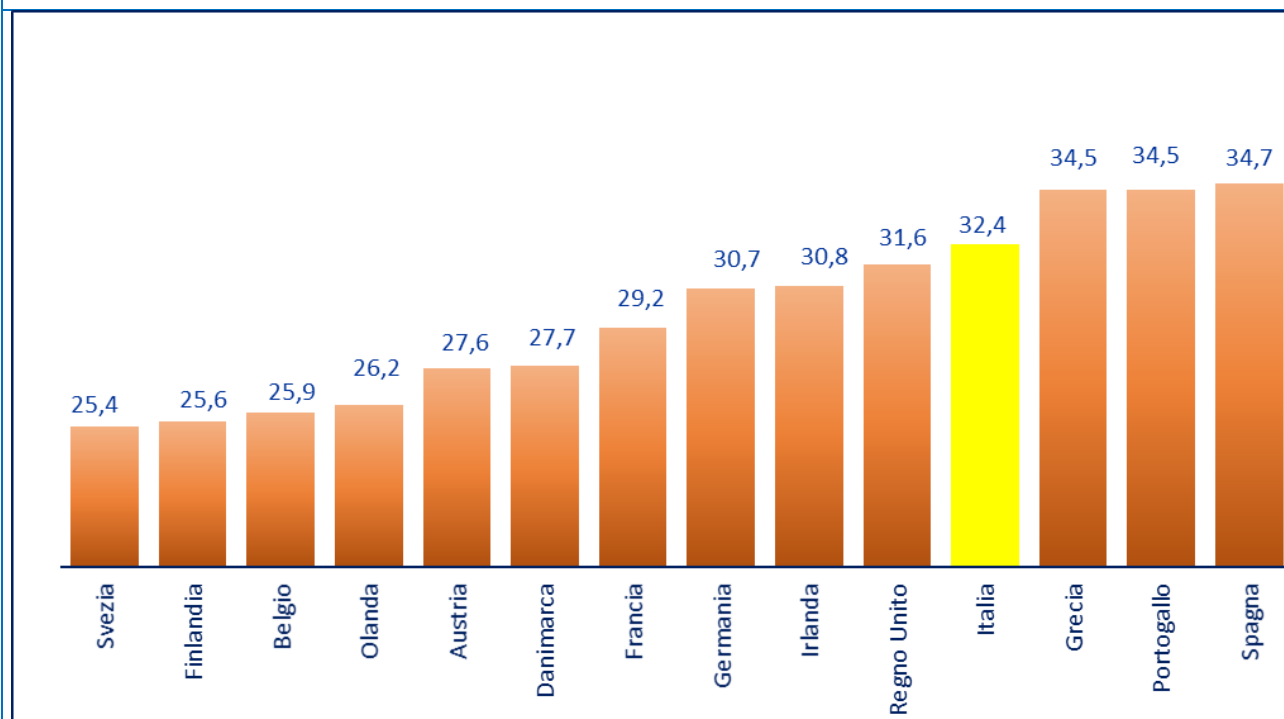
L'affermazione ricorrente nella propaganda politica è che le riforme siano uno dei presupposti ineludibili del rilancio dell'economia, e questo per certi versi a prescindere dai contenuti delle riforme delle quali si parla. Un riformismo fine a sé stesso, di facciata più che di sostanza, che non interpreta i bisogni reali del Paese e non dà risposta a priorità che ormai da decenni sono esattamente le stesse, ignorando un principio che appare ineludibile: non c'è sviluppo senza equità. Questo principio, laddove ve ne fosse bisogno, trova piena conferma nei grafici di seguito riprodotti, che dimostrano incontrovertibilmente una relazione diretta tra benessere economico ed equità sociale.

figura 4 – prodotto interno lordo pro capite



Fonte: EUROSTAT – data base – anno 2015 – dati espressi in migliaia di euro

figura 5 – diseguaglianze nella distribuzione dei redditi – (indice GINI)



Fonte: EUROSTAT – income and living conditions data base – anno 2015

Sorprende che l'evidenza dei dati rappresentati nei grafici riprodotti in figura 4 ed in figura 5 non sia colta da un partito che dovrebbe essere interprete primo dell'equità sociale, e che pare abbia perso la sua vocazione e la sua identità, per cercare una nuova identità nel cosiddetto partito della nazione, con il solo obiettivo di consolidare la posizione di potere (che sembrava aver conquistato sulla scorta dell'esito delle elezioni europee), dimenticando la propria storia, così come la propria missione.

Se nelle ultime elezioni amministrative il PD ha perso 19 ballottaggi su 20, se questo risultato scaturisce da una migrazione massiccia verso il Movimento Cinque Stelle delle periferie urbane, non sarebbe saggio interrogarsi sui veri motivi di questa disfatta elettorale, ed avere il coraggio e l'onestà di rimettere in discussione le priorità a suo tempo annunciate, ponendosi quale unica e sola priorità il rilancio dell'economia?

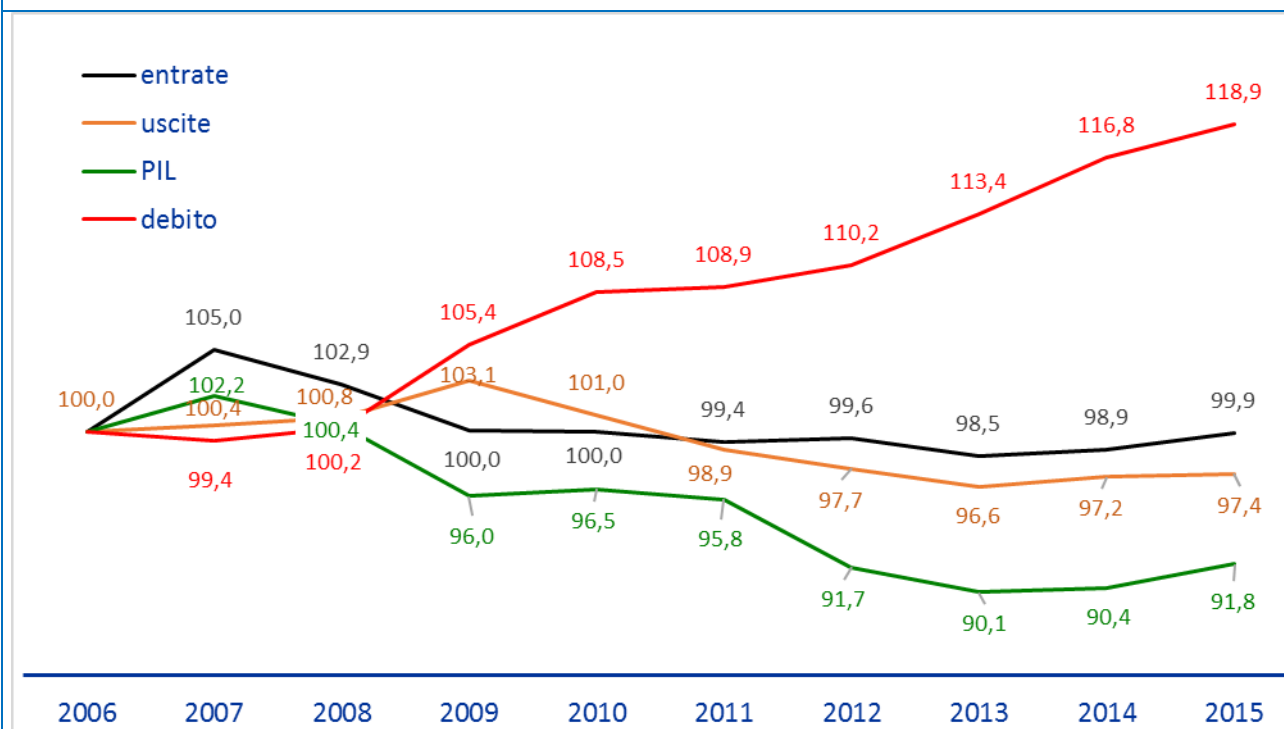
Tornano alla mente le parole di Monti sui veri costi della politica, ed appare assolutamente evidente che quei costi non sono certo quelli delle strutture che della politica costituiscono necessario supporto, ma quelli degli effetti che certe scelte della politica producono, quelli della mancanza di coerenza ed onestà intellettuale di coloro che dovrebbero porre quale sola loro ragion d'essere rispondere ai bisogni ed alle aspettative dei cittadini.

In uno degli ultimi articoli che ho pubblicato in questa rubrica (*dalle ragioni della speranza della ragione*) scrivevo: *A fronte di una persistente situazione di difficoltà economica la politica non ha saputo delineare una strategia complessiva di intervento, non ha saputo cogliere le poche, chiare ed essenziali priorità, ma ha inseguito uno sterile riformismo adottando una serie incalzante di misure economiche, quasi tutte con decreti legge, approvati in tempi rapidissimi, spesso con voto di fiducia, che riportano la premessa di rito della straordinaria necessità ed urgenza che giustifica il ricorso ad uno strumento legislativo che dovrebbe essere del tutto eccezionale e che è invece diventato lo strumento ordinario di governo del Paese. Questa inconcludenza della politica è efficacemente descritta nelle considerazioni introduttive al capitolo quinto dell'ultimo rapporto CENSIS sulla situazione sociale del Paese, considerazioni che alla luce degli ultimi dati pubblicati dall'ISTAT, assumono una connotazione tristemente profetica. "La danza immobile dell'economia italiana", è il titolo del paragrafo introduttivo al capitolo quinto del rapporto "i soggetti economici dello sviluppo", paragrafo dal quale si riportano integralmente alcune efficaci considerazioni, scritte nell'ultimo trimestre del 2013 ma ancora assolutamente attuali.*

Quasi con un atto di fede occorre credere a quello che fonti autorevoli da metà anno indicano, pur con molta prudenza come la fine della crisi e l'inizio della ripresa. A ben guardare i dati segnalano il permanere di una fase recessiva, che ha indebolito enormemente i fondamentali del Paese. Di fatto oggi nessun comparto produttivo si è riposizionato, in termini di produzione, valore aggiunto e fatturato, sui livelli pre crisi. Il tasso di disoccupazione è al 12,5%, con punte di oltre il 40% tra i più giovani. Il credito alle imprese, solo negli ultimi quattro anni, ha subito una contrazione del 4%. I consumi infine delle famiglie, nel 2013 sono tornati indietro di oltre dieci anni: il loro valore è inferiore a quello registrato nel 2000. Il Paese interpreta così ormai da anni una sorta di danza immobile, con riforme annunciate, misure per il fare e per la crescita approntate a cadenze fisse, piccoli sprazzi di ripresa, che tuttavia non hanno invertito il ciclo economico. Questa danza immobile è demoralizzante perché alle politiche dell'annuncio e ai manifesti dei sacrifici per tutti, utili per tornare a crescere, non crede più nessuno. Non è un caso che i sentimenti prevalenti tra le famiglie siano quelli della rabbia, della paura e dell'incertezza.

Nello stesso articolo citavo le parole pronunciate dalla professoressa Cattaneo in merito all'incapacità della politica di prendere atto della realtà, che trova espressione incontrovertibile in dati come quelli riportati nel grafico seguente.

figura 6 – i fondamentali aggregati macroeconomici nel periodo 2006 - 2015

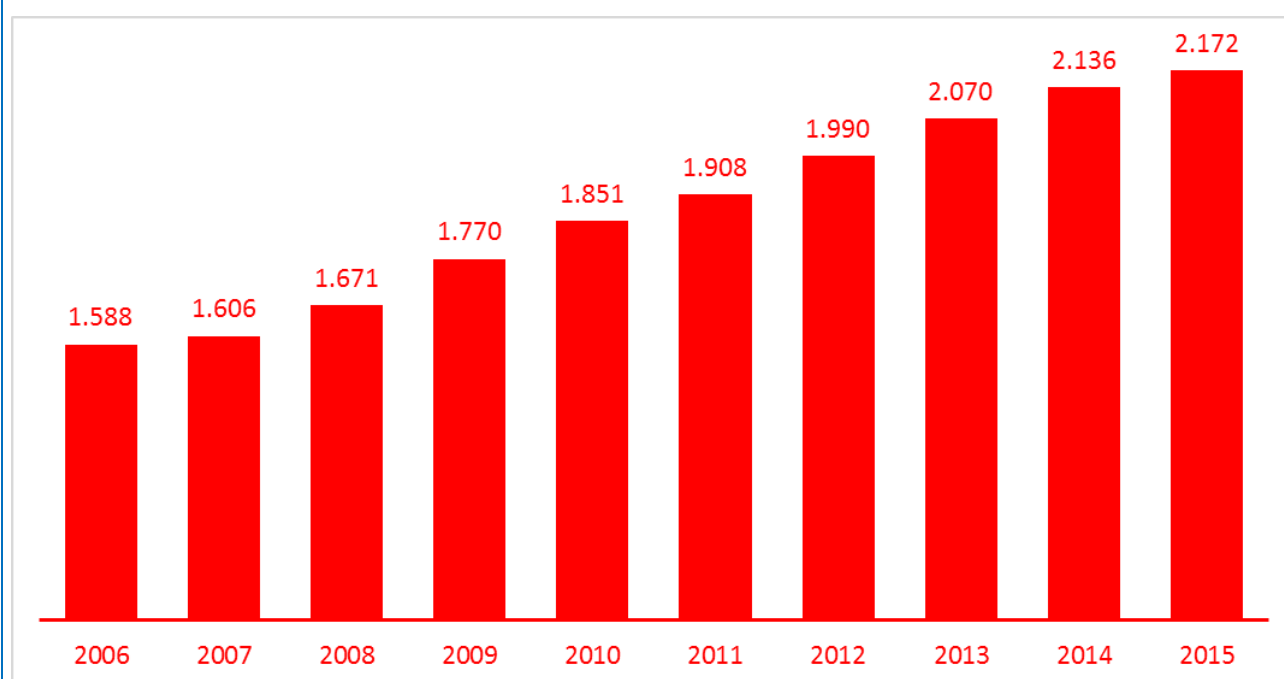


Fonte: EUROSTAT – DATA BASE – valori aggiornati – numeri indice

Il grafico illustra la variazione relativa dei principali aggregati macroeconomici, calcolata rapportando al valore iniziale i valori degli anni successivi, attualizzati trasformando in euro 2015 i valori degli anni precedenti in base ai coefficienti di attualizzazione pubblicati annualmente dall'ISTAT.

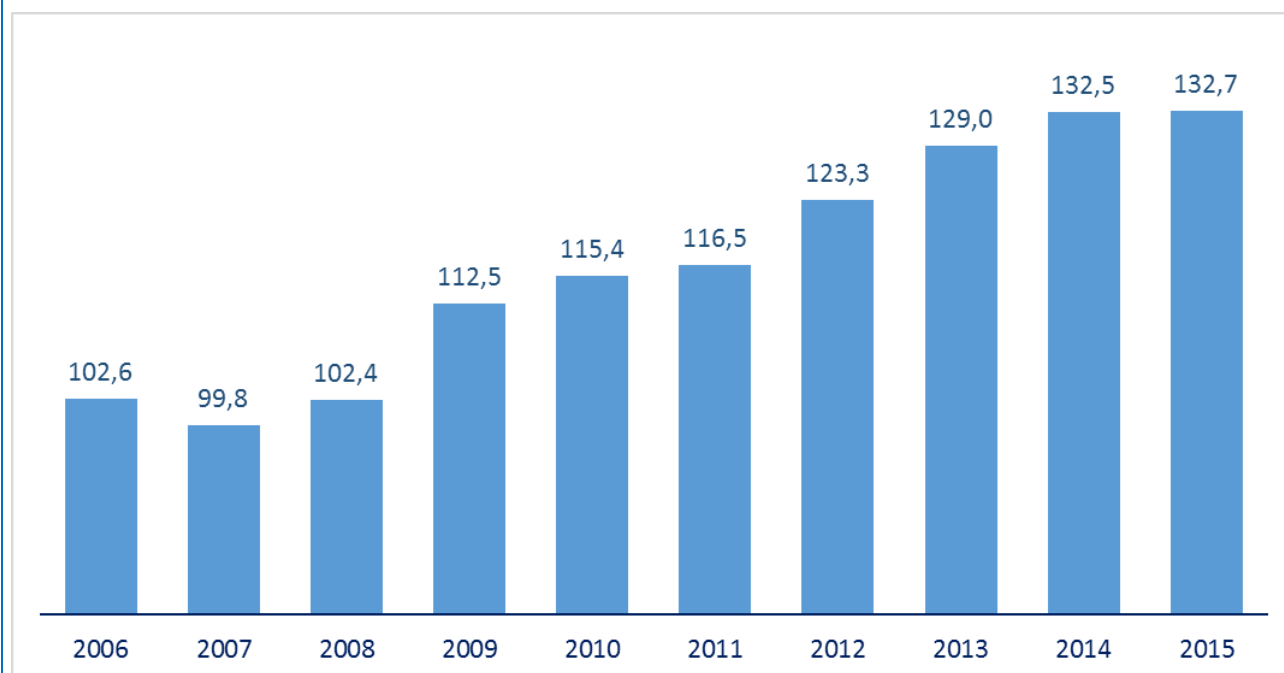
Emerge con assoluta chiarezza che, nel decennio appena trascorso, a fronte di una sostanziale stabilità delle entrate e delle uscite, che a valori attualizzati risultano nel 2015 addirittura inferiori a quelle registrate nel 2006, il prodotto interno lordo ha subito una significativa riduzione, mentre il debito pubblico ha subito un allarmante incremento. I grafici riprodotti in figura 7 ed in figura 8 mostrano l'andamento del debito pubblico in valori assoluti ed in percentuale sul PIL, e dimostrano da soli quanto sia assurdo continuare ad invocare una flessibilità che non farà altro che aumentare quel debito che efficacemente l'allora ministro Tremonti indicava come *un mostro che divora il futuro nostro e dei nostri figli*. Un mostro che evidentemente non fa paura perché gli effetti del disastro che esso produce si manifesteranno ben oltre l'effimera stagione politica alla quale si rapportano gli obiettivi che si intende conseguire.

figura 7 – il debito pubblico in Italia nel periodo 2006 – 2015 – valori assoluti



Fonte: EUROSTAT – DATA BASE – valori espressi in miliardi di euro

figura 8 – il debito pubblico in Italia nel periodo 2006 – 2015 in percentuale sul PIL

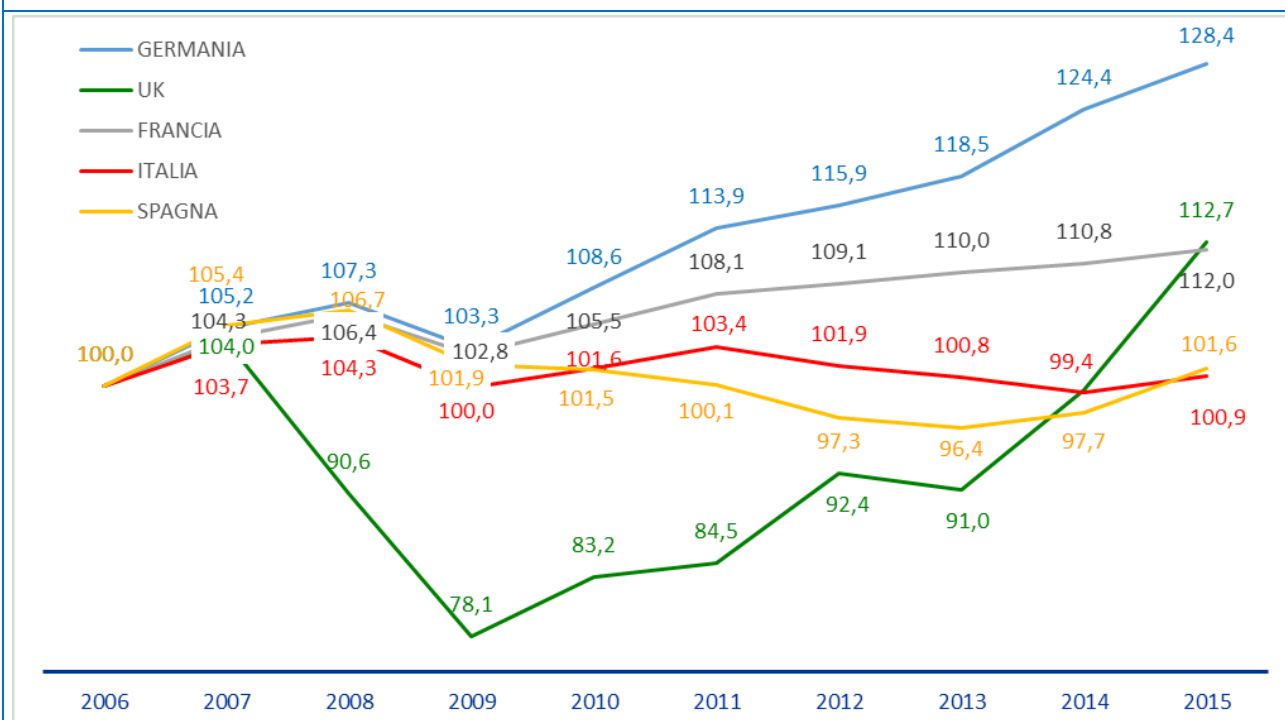


Fonte: EUROSTAT – DATA BASE

Né può avere effetto consolatorio l'affermazione che anche se in termini non pari alle aspettative comunque si registra una inversione di tendenza rispetto all'andamento negativo degli anni precedenti. L'economia ha purtroppo, rispetto ad altre scienze, il limite di non poter verificare in laboratorio gli effetti di scelte alternative, ma sopperisce a questo limite ponendo a confronto l'andamento che lo stesso fenomeno presenta in contesti diversi, riproducendo in tal modo una sorta di laboratorio sperimentale.

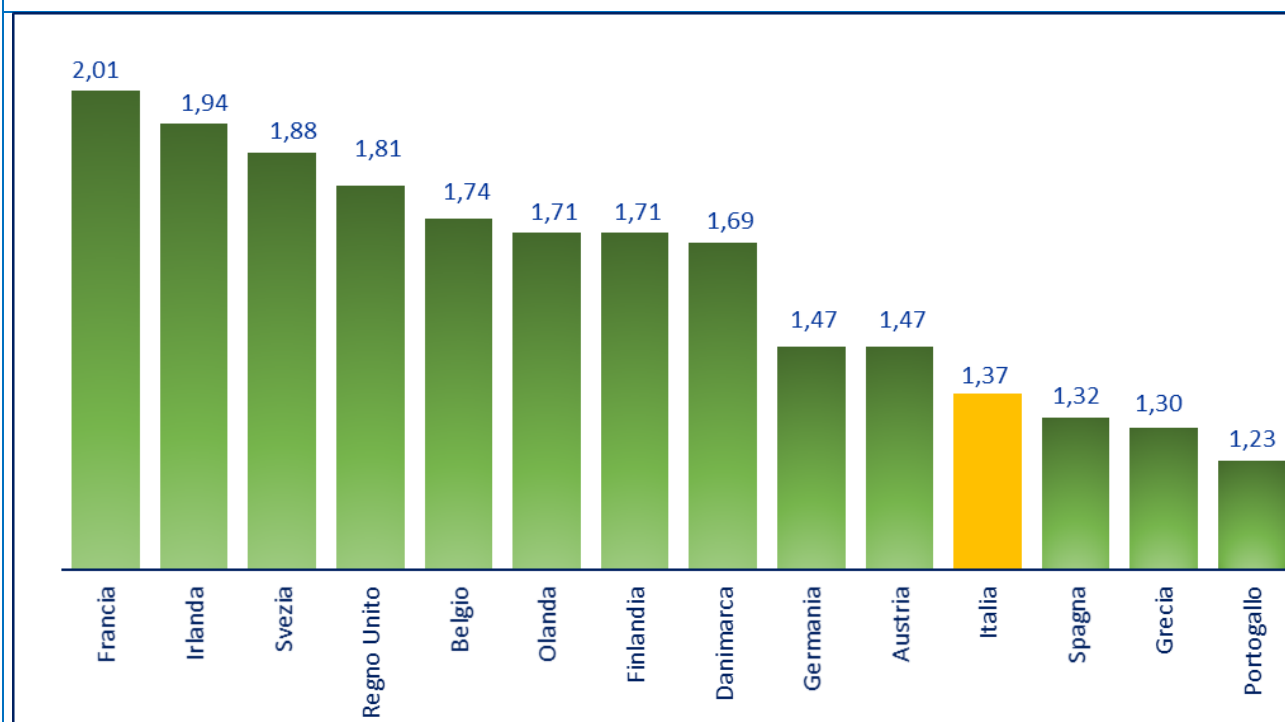
Il grafico riprodotto in figura 9 mostra qual è stato, nel periodo 2006 – 2015 l'andamento del PIL nei Paesi Europei che per dimensione (e non solo) possono essere posti a confronto con il nostro Paese, e i dati sono di tale evidenza da non richiedere alcun commento. L'evidenza che emerge da quel grafico è che sicuramente si poteva, e si doveva, fare di più. Ed i grafici riprodotti nelle figure 10 ed 11 indicano con chiarezza in quale direzione si doveva operare:

figura 9 – andamento del PIL nel periodo 2006 – 2015



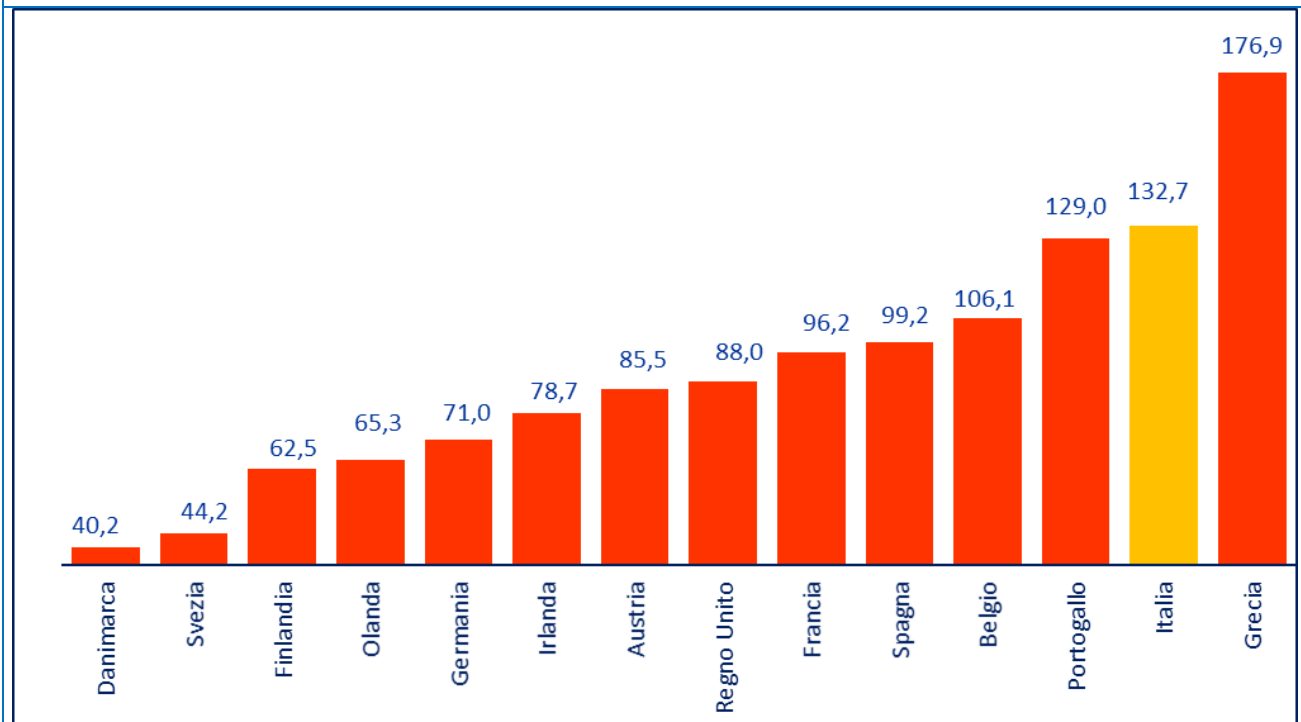
Fonte: EUROSTAT – DATA BASE

figura 10 – indice di fertilità



Fonte: EUROSTAT – DATA BASE

figura 11 – debito pubblico in percentuale sul PIL



Fonte: EUROSTAT – DATA BASE

ALCUNE RIFLESSIONI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Il vero ed unico obiettivo della riforma costituzionale è quello di rendere meno soggetto a vincoli e verifiche il processo legislativo, per larga parte delle leggi non più soggetto al doppio vaglio della Camera e del Senato, aumentando così di fatto il potere del premier, che in quanto espressione del partito che ha vinto le elezioni politiche è anche unico ed imprescindibile riferimento dei politici che egli stesso ha nominato. Viene meno quella funzione di controllo che i padri costituenti avevano attribuito al Senato, al quale non a caso si poteva essere eletti non prima dei 40 anni e da elettori che avessero compiuto i 25 anni.

Un Senato espressione di una saggezza che nell'etimologia del termine era intrinsecamente connessa all'età dei suoi componenti, e che oggi costituisce non un valore ma un limite, essendosi irruentemente affermato l'assioma che l'avanzare dell'età è di per sé scadimento delle facoltà intellettive. Un Senato che potesse correggere eventuali errori della Camera, aggiungendo non solo quella saggezza che oggi agli anziani viene negata, ma anche una diversa lettura delle aspettative e dei bisogni della popolazione.

Nel referendum con il quale il Paese è chiamato ad esprimersi su una riforma della quale sarebbe interessante verificare quanti conoscono gli effettivi contenuti, le argomentazioni dei sostenitori della riforma appaiono opinabili: una riduzione dei costi che sulla base dei dati risulta oggettivamente risibile, una efficienza del processo legislativo, che sarà tanto agile e snello quanto privo dei necessari momenti di riflessione che la doppia lettura delle leggi consente, quella di un ridisegno delle competenze dello Stato e delle Regioni eliminando la cosiddetta legislazione concorrente.

Sulla riduzione dei costi della politica le considerazioni sviluppate sgombrano il campo da qualsiasi dubbio: si tratta di una riduzione risibile, ma soprattutto irrilevante rispetto ai costi veri della politica, che devono essere misurati tenendo conto dell'efficacia delle scelte che vengono operate.

Sulla maggiore efficienza del processo legislativo, fermo restando che ciò che conta per il Paese non è certo la velocità di approvazione delle leggi ma la qualità delle stesse, l'efficacia rispetto ai problemi veri che il Paese si trova da decenni a gestire e rispetto ai quali non si delinea un progetto strategico che abbia il respiro adeguato.

Ciò che davvero dovrebbe essere riformato è la selezione della classe dirigente politica, che dovrebbe essere espressione di competenze, sensibilità e valori di alto profilo, e che dovrebbe essere scelta dagli elettori e non nominata dai partiti. Uno degli articoli della costituzione che sarebbe stato opportuno modificare radicalmente è l'articolo 67, che nel testo attualmente vigente dispone *Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato*, mentre nel testo modificato precisa che *I membri del Parlamento esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato*.

Nella modifica apportata si è perso quell'accenno alla rappresentatività (che evidentemente non è per gli artefici della riforma un valore) che dava un senso preciso al ruolo del Parlamento, lasciando inalterato quell'inciso *senza vincolo di mandato* che toglie a mio avviso ogni legittimazione ad un parlamentare che tradisca il mandato conferitogli dall'elettore, determinando i comportamenti che non è eccessivo definire aberranti ai quali abbiamo assistito anche nell'attuale legislatura, e ai quali forse dobbiamo il crescente distacco dalla politica e l'astensionismo elettorale.

E certamente non gioverà ad un recupero di partecipazione attiva alla vita politica, almeno al momento del voto, la scelta di avere un Senato non eletto direttamente dai cittadini, ma indicato dalle Regioni in termini che sono peraltro tutti da definire e la definizione dei quali è rinviata ad una successiva legge.

L'ultimo comma dell'articolo 57 (articolo che definisce numero dei senatori e composizione del senato) recita infatti *Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio*

Nelle more dell'approvazione della legge prevista dall'ultimo comma dell'articolo 57 l'elezione dei senatori è disciplinata da una disposizione transitoria che vale la pena di riportare testualmente per esemplificare quale siano la semplicità e la chiarezza delle disposizioni adottate.

In sede di prima applicazione e sino alla data di entrata in vigore della legge di cui all'articolo 57, sesto comma, della Costituzione, come modificato dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, per l'elezione del Senato della Repubblica, nei Consigli regionali e della Provincia autonoma di Trento, ogni consigliere può votare per una sola lista di candidati, formata da consiglieri e da sindaci dei rispettivi territori. Al fine dell'assegnazione dei seggi a ciascuna lista di candidati si divide il numero dei voti espressi per il numero dei seggi attribuiti e si ottiene il quoziente elettorale. Si divide poi per tale quoziente il numero dei voti espressi in favore di ciascuna lista di candidati. I seggi sono assegnati a ciascuna lista di candidati in numero pari ai quozienti interi ottenuti, secondo l'ordine di presentazione nella lista dei candidati medesimi, e i seggi residui sono assegnati alle liste che hanno conseguito i maggiori resti; a parità di resti, il seggio è assegnato alla lista che non ha ottenuto seggi o, in mancanza, a quella che ha ottenuto il numero minore di seggi. Per la lista che ha ottenuto il maggior numero di voti, può essere esercitata l'opzione per l'elezione del sindaco o, in alternativa, di un consigliere, nell'ambito dei seggi spettanti. In caso di cessazione di un senatore dalla carica di consigliere o di sindaco, è proclamato eletto rispettivamente il consigliere o sindaco primo tra i non eletti della stessa lista.

In tema di semplicità e chiarezza una delle critiche maggiormente ricorrenti alla riforma costituzionale è la formulazione dell'articolo 70, articolo di portata particolarmente rilevante perché sancisce il fatto che la funzione legislativa è di fatto esercitata dalla sola camera dei deputati, con alcune eccezioni che sono esplicitate dal comma 1 dello stesso articolo, che testualmente dispone:

La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma.

Il comma 1 precisa in sostanza quali leggi devono essere approvate congiuntamente dalle due camere, mentre il comma 2 precisa che *Le altre leggi sono approvate dalla Camera dei deputati.*

Ciò che rende in effetti incomprensibile il comma 1 dell'articolo 70 è l'utilizzo pressoché sistematico dei rinvii ad altri articoli della stessa legge, e ciò ad onta di una specifica norma di legge che molto opportunamente era stata inserita nella legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, che prima dell'articolo 14 della legge 400/1988 ha inserito l'articolo 13-bis (Chiarezza dei testi normativi) che al comma 1 dispone:

- a) ogni norma che sia diretta a sostituire, modificare o abrogare norme vigenti ovvero a stabilire deroghe indichi espressamente le norme sostituite, modificate, abrogate o derogate;*
- b) ogni rinvio ad altre norme contenuto in disposizioni legislative, nonché in regolamenti, decreti o circolari emanati dalla pubblica amministrazione, contestualmente indichi, in forma integrale o in forma sintetica e di chiara comprensione, il testo o la materia alla quale le disposizioni fanno riferimento o il principio, contenuto nelle norme cui si rinvia, che esse intendono richiamare.*

Questo testo conferma, ove ve ne fosse bisogno, che l'ultima preoccupazione dei nostri politici è quella di rendere le leggi comprensibili ai cittadini. L'esempio emblematico di questo atteggiamento sprezzante di un diritto fondamentale qual è quello di comprendere le norme che disciplinano la collettività in cui essi vivono e lavorano è la formulazione ormai invalsa delle leggi di stabilità, leggi che hanno relevantissimo impatto su specifici interessi economici e sociali.

L'ultima legge di stabilità è articolata in 999 commi, contenenti disposizioni che concernono ogni immaginabile settore ed ambito di interesse, che si susseguono senza soluzione di continuità, non suddivisi come di rito in capitoli, articoli che consentano di inquadrare i contenuti della legge per aree tematiche e di individuare dall'indice gli argomenti di specifico interesse. Questa perversa abitudine rende le leggi assolutamente illeggibili, e l'articolo 70 della riforma costituzionale conferma soltanto un dato di fatto.

Il comma 1 dell'articolo 70, reso un po' più leggibile sostituendo ai rinvii il testo delle disposizioni di volta in volta richiamate, precisa in sostanza che le leggi che devono essere approvate da entrambe le camere sono:

- le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali;
- le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche;
- i referendum popolari;
- le altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali, previste dal comma 3 dell'articolo 71 al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche;
- le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni;
- 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 legge che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore (articolo 65, comma 1);
- la legge che disciplina le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri regionali e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale (articolo 57, sesto comma);
- le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (articolo 80, secondo periodo)
- la legge che disciplina l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica (articolo 114, terzo comma);
- la legge che disciplina l'attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (articolo 116, terzo comma)
- la legge che disciplina le modalità di partecipazione delle Regioni e province autonome alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea, le modalità di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nonché il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza (articolo 117, quinto comma);
- le leggi che disciplinano i casi e le forme con le quali le Regioni possono concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, nono comma);
- la legge con la quale sono determinati i principi generali per l'attribuzione alle Regioni, ai Comuni ed alle Città metropolitane di un proprio patrimonio (articolo 119, sesto comma);

- la legge che disciplina le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi nei confronti degli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province autonome e dei comuni (previsti dall'articolo 120, secondo comma in caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione e stabilisce i casi di esclusione dei titolari di organi di governo regionali e locali dall'esercizio delle rispettive funzioni quando è stato accertato lo stato di grave dissesto finanziario dell'ente (articolo 120, secondo comma);
- la legge che definisce i principi generali del sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali, stabilisce la durata degli organi elettivi e i relativi emolumenti nel limite dell'importo di quelli attribuiti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione e stabilisce altresì i principi fondamentali per promuovere l'equilibrio tra donne e uomini nella rappresentanza (articolo 122, primo comma);
- la legge con cui, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni e del Comune o dei Comuni interessati, espressa mediante referendum, sentiti i Consigli regionali, si può consentire che i Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra (articolo 132, secondo comma)

Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate da entrambe le camere.

Tutte le altre leggi sono approvate dalla sola camera dei deputati. Tra queste la legge di stabilità, provvedimento che fissa le linee di politica economica e che determina le modalità di utilizzo delle risorse disponibili, tenendo conto sia dei vincoli posti dall'Unione Europea, sia dalle esigenze di equa ripartizione tra le diverse aree territoriali del Paese. Stupisce pertanto che una legge di questa portata sia sottratta ad una valutazione condivisa con il ramo del parlamento che nella nuova costituzione dovrebbe esplicitamente rappresentare gli interessi delle autonomie locali.

Resta peraltro l'obbligo di inviare qualunque disegno di legge all'esame del Senato, e la facoltà del medesimo di formulare osservazioni e proposte.

Questo viene sancito dal comma e dell'articolo 70, che testualmente dispone: *Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato della Repubblica non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata.*

Il Senato ha in sostanza facoltà di formulare proposte di modifiche, ma l'ultima e definitiva parola spetta comunque alla Camera dei deputati, che assume pertanto una preminenza assoluta, quale non si riscontra negli ordinamenti degli altri grandi Paesi dell'Unione Europea.

Sulla base di una recente ricerca effettuata dall'Università La Sapienza, avente per titolo *ricerca comparata in materia di diritto pubblico e costituzionale*, sono realizzati i quadri sinottici di seguito riprodotti, che consentono di analizzare comparativamente l'assetto costituzionale di quattro grandi Paesi Europei: Germania, Francia, Regno Unito e Spagna, che hanno tutti un sistema bicamerale ma con alcune differenze nella composizione e nelle prerogative dei due rami del parlamento.

COMPOSIZIONE E MODALITÀ DI ELEZIONE DELLE DUE CAMERE		
GERMANIA	il Bundestag, è ad elezione diretta e rappresenta la nazione. Il numero dei deputati di entrambe le camere è variabile: il Bundestag è formato infatti da 598 membri eletti per metà nei collegi uninominali e per metà con voto di lista, cui si aggiungono gli eventuali mandati in eccedenza assegnati ai candidati eletti nei collegi uninominali nonché dei seggi cosiddetti compensativi, in numero sufficiente a garantire che i partiti siano rappresentati nel Bundestag in proporzione ai voti ottenuti dalla loro lista, e che tali percentuali non risultino alterate dall'assegnazione dei mandati in eccedenza. Attualmente i deputati del Bundestag sono 632.	Il Consiglio federale, Bundesrat, dà voce alle autonomie, e, in particolare, agli esecutivi, essendo formato da membri dei Governi dei Länder, i quali li nominano e li revocano. Nel Bundesrat ciascun Land è rappresentato da un numero di Consiglieri che dipende dalla sua consistenza demografica, e che varia da un minimo di tre per i Länder più piccoli fino ad un massimo di sei per i Länder che hanno più di sette milioni di abitanti. Attualmente i membri del Bundesrat sono 69. Le due camere non hanno gli stessi poteri. Anzitutto, il Governo federale è responsabile solamente dinanzi alla prima camera. In secondo luogo, il Bundesrat partecipa al procedimento legislativo potendo esercitare un potere di veto assoluto solamente su alcune categorie di provvedimenti
FRANCIA	L'Assemblea Nazionale si rinnova integralmente ogni cinque anni ed è eletta direttamente dal popolo con un sistema elettorale maggioritario a doppio turno. Possono candidarsi al mandato di deputato tutti i francesi di ambo i sessi di almeno 18 anni che godano dei diritti civili e non si trovino in uno dei casi di ineleggibilità personale o professionale previste dalla legge. In virtù del sistema elettorale maggioritario a doppio turno viene eletto al primo turno il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti e almeno un quarto dei voti degli iscritti alle liste elettorali; qualora questo non accada si procede al secondo turno al quale partecipano i candidati dei partiti che hanno ottenuto almeno il 12,5% dei voti espressi dagli iscritti alle liste elettorali. Per essere eletti al secondo turno è sufficiente la maggioranza relativa. Conta attualmente 577 deputati (di cui 555 in Francia metropolitana e 22 nei territori oltremare).	Il Senato è eletto su base dipartimentale da un collegio elettorale di 162.000 grandi elettori, che abbiano compiuto 24 anni, formato da deputati, senatori, consiglieri regionali, consiglieri generali e dai delegati dei consigli municipali che rappresentano il 95% del totale dei grandi elettori. Il numero dei delegati municipali varia a seconda della popolazione del singolo comune. Fino al settembre 2004 il Senato aveva 321 senatori, eletti per un periodo di nove anni. Da allora il mandato è stato ridotto a sei anni, mentre il numero dei senatori è aumentato progressivamente fino a raggiungere 346 nel 2010 per adeguarsi all'aumento demografico. Ogni tre anni si procedeva all'elezione di un terzo dei senatori; anche questo aspetto è in progressivo cambiamento fino ad arrivare al rinnovo di metà Senato ogni tre anni. Attualmente il numero dei senatori è di 348

REGNO UNITO	Il numero dei deputati della Camera dei Comuni è attualmente di 650. Il Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 ha ridotto a 600 il numero dei deputati, ma tale riforma non è stata ancora attuata per la mancata nuova definizione dei collegi elettorali (constituencies). La legislatura dura cinque anni secondo il disposto del Parliament Act 1911 e del Fixed-term Parliaments Act 2011. Quest'ultima legge ha stabilito i due casi in cui è possibile ricorrere allo scioglimento anticipato dei Comuni, sottraendo tale potere dalle prerogative della Corona, di fatto esercitate dal Premier	La Camera dei Lords non è elettiva. La sua peculiare struttura deriva dall'origine medievale. Essa è composta da Lords spirituali e Lords temporali. I primi sono i 26 vescovi e arcivescovi della chiesa anglicana, mentre i Lords temporali si dividono in 92 Lords ereditari (Hereditary Peers) e Lords a vita (Life Peers), il cui numero attuale è 674, ma non vi è un limite alla loro nomina
SPAGNA	Il Congresso dei deputati, composto da 350 parlamentari, è eletto a suffragio universale diretto tramite sistema elettorale di tipo proporzionale. Ogni elettore può esprimere un solo voto indicando la propria scelta tra uno dei partiti presenti sulla scheda elettorale. Le liste sono chiuse e bloccate, quindi non è possibile esprimere un voto di preferenza per uno o più candidati tra quelli del partito prescelto.	L'elezione dei senatori, il cui numero varia in parte in funzione della popolazione delle Comunità autonome, avviene con un sistema elettorale misto (in parte a elezione diretta e in parte a elezione indiretta) Tra i 266 membri, 208 senatori sono eletti direttamente dal corpo elettorale con suffragio universale e secondo un sistema maggioritario plurinomiale. I restanti 58 senatori sono designati dalle 17 assemblee delle Comunità Autonome, ognuna delle quali elegge almeno un senatore, cui se ne aggiunge un altro in più per ogni milione di abitanti residenti entro il territorio della rispettiva comunità.

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	
GERMANIA	Entrambe le camere partecipano al procedimento legislativo, anche se in un ampio novero di materie il Bundesrat dispone solamente di un veto sospensivo sulle delibere approvate dalla prima camera, superabile con una nuova deliberazione del Bundestag assunta con una maggioranza qualificata. I progetti di legge del Governo devono essere trasmessi preventivamente al Bundesrat affinché questi si esprima con un parere, mentre i progetti di legge del Bundesrat che vengono trasmessi al Bundestag sono corredati del parere preventivo del Governo federale. Le proposte di legge formulate dai deputati del Bundestag non sono soggette alla previa trasmissione al Bundesrat. In caso di disaccordo tra le due camere il Bundestag, il Governo o il Bundesrat possono chiedere la convocazione di una commissione di conciliazione composta da 16 rappresentanti del Bundestag e da 16 rappresentanti del Bundesrat (uno per ogni lander). La Commissione, lavorando a porte chiuse con i rappresentanti del Governo potrà rielaborare il testo (ma non potrà formulare una diversa proposta) per addivenire alla formulazione di un testo condiviso da sottoporre all'approvazione delle due camere.
FRANCIA	sono titolari dell'iniziativa legislativa i membri del Parlamento e il Governo nelle vesti del Primo Ministro. I progetti di legge finanziaria e di finanziamento della previdenza sociale devono essere obbligatoriamente presentati in prima lettura all'Assemblea Nazionale mentre i progetti di legge il cui oggetto principale riguarda l'organizzazione delle collettività territoriali sono presentati in prima lettura al Senato. Una volta approvato in prima lettura il testo passa all'altra Camera dove segue il medesimo iter fino alla discussione generale in seduta pubblica e al voto articolo per articolo. Nel caso dell'adozione di un medesimo testo da parte delle due assemblee l'iter parlamentare può dirsi concluso ed il testo entra in vigore dopo l'eventuale controllo da parte del Conseil Constitutionnel e la promulgazione entro 15 giorni da parte del Presidente della Repubblica. Nel caso in cui vi sia disaccordo tra le due assemblee, si dà luogo ad una seconda lettura presso ciascuna camera dove il progetto passa nuovamente prima in commissione poi in seduta pubblica con discussione generale e voto articolo per articolo. Anche qui nel caso dell'adozione di un medesimo testo da parte di entrambe le assemblee l'iter legislativo ha termine. Tuttavia in caso di disaccordo tra le due Assemblee anche dopo una seconda lettura, il Primo Ministro, o, se si tratta di una proposta di legge i Presidenti delle due assemblee che agiscono congiuntamente possano chiedere la convocazione di una Commissione mista paritetica (formata da sette senatori e sette deputati) incaricata di proporre un testo sulle disposizioni rimaste in sospeso. In caso di fallimento della Commissione mista paritetica o nel caso di un voto contrario sul testo da questa proposto si dà luogo in entrambe le Camere ad una terza lettura in seguito alla quale, se si vota un medesimo testo in entrambe le camere l'iter può dirsi concluso. Tuttavia vi può però anche essere il caso in cui nell'ipotesi precedente il Governo ha facoltà di chiedere che sia l'Assemblea Nazionale a pronunciarsi in via definitiva. In ordine all'iter appena descritto la Costituzione offre al Governo la possibilità con diverse disposizioni di abbreviare il dibattito parlamentare limitando in questo modo il controllo da parte dell'istituzione parlamentare

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO	
REGNO UNITO	L'articolazione complessa del potere legislativo emerge dalla enacting formula che precede ogni legge ("Be it enacted by the Queen's [King's] most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows"). Il bicameralismo non è paritario: i rapporti tra le due camere sono regolati soprattutto da convenzioni, tra cui la Salisbury-Addison convention, secondo la quale la Camera alta non si oppone alla realizzazione del programma legislativo presentato nel manifesto del partito che ha vinto le elezioni ed è, quindi, legittimato dalla maggioranza dell'elettorato. I disegni di legge indicati dallo Speaker della Camera dei Comuni come Money bills - quelli relativi al bilancio e alla materia fiscale -, una volta approvati dai Comuni, non hanno bisogno dell'assenso della Camera alta. Per quanto riguarda gli altri Public bills, (con l'eccezione di quelli diretti a modificare la durata della legislatura) i Lords non potevano respingere un progetto che, nel corso di due anni e in tre diverse sessioni parlamentari, fosse stato approvato tre volte dai Comuni. La preminenza dei Comuni sui Lords è evidenziato anche dal fatto che il rapporto fiduciario lega in via esclusiva il governo alla camera elettiva.
SPAGNA	La funzione legislativa, sebbene formalmente appartenente ad entrambe le Camere, vede una prevalenza del Congresso, che ha sempre l'ultima parola nell'intero procedimento legislativo. Il Senato, infatti, oltre ad avere tempi molto ristretti per l'analisi dei progetti di legge, può solo proporre degli emendamenti (voto a maggioranza semplice) o porre il veto (voto a maggioranza assoluta) sul testo approvato dal Congresso. Tale blocco può essere rimosso sulla base di un principio maggioritario in forza del quale il Congresso dei deputati ha il monopolio del procedimento legislativo. Difatti questo può superare il veto del Senato con voto a maggioranza assoluta oppure può approvare la legge a maggioranza semplice nel caso in cui siano trascorsi almeno due mesi dal voto nella Camera alta. Come si evince da quanto appena descritto, il Senato non appare, dunque, in grado di garantire le competenze degli enti regionali all'interno del bicameralismo imperfetto. La modifica del Senato in senso maggiormente rappresentativo delle comunità autonome è così uno dei temi costanti del dibattito costituzionalistico spagnolo e tuttavia mai nessuna ipotesi di modifica costituzionale ha sortito successo.

L'ASSETTO ISTITUZIONALE DEL GIAPPONE

Dal volume *Diritto costituzionale comparato* curato da Paolo Carrozza, Alfonso Di Giovine e Giuseppe Ferrari per le edizioni Laterza, è tratto il testo di seguito riportato che illustra l'assetto istituzionale del Giappone, come disegnato dalla nuova Costituzione approvata nel 1946. Si rilevano in questa Costituzione elementi di notevole interesse, tra i quali la soluzione adottata per evitare reiterate riletture delle leggi (che devono essere approvate da entrambi i rami del Parlamento, fermo restando che la Camera dei rappresentanti in terza lettura può comunque approvare una proposta di legge con la maggioranza dei due terzi dei componenti) e l'elezione diretta dei rappresentanti delle due camere con metodo misto uninominale e proporzionale.

I tre principali organi che delineano la forma di governo giapponese sono l'Imperatore, la Dieta (Parlamento) e il Governo. Con la nuova Costituzione l'Imperatore perde il ruolo di capo dell'Esecutivo e tutte le funzioni di indirizzo politico. Ciò nonostante, esso rimane una figura centrale nella forma di governo, e mantiene la veste di capo della Famiglia imperiale e di rappresentante dell'intera nazione e dell'unità del popolo giapponese: non stupisce, quindi, che il primo Capitolo della nuova Costituzione sia consacrato all'imperatore. Nonostante la particolare considerazione che la Costituzione riserva all'Imperatore, il suo ruolo è esclusivamente simbolico e cerimoniale. È infatti espressamente disposto che tutti gli atti dell'Imperatore siano controfirmati dal Governo, che ne assume la responsabilità politica. Viene inoltre espressamente vietato all'Imperatore di assumere poteri di governo.

La Costituzione riserva all'Imperatore il potere di nomina del Primo ministro e del Presidente della Corte Suprema. Entrambe le nomine, tuttavia, hanno valore solo formale, posto che avvengono su designazione – rispettivamente – della Dieta e del Governo.

L'articolo 7 della Costituzione disciplina ulteriori poteri tipicamente spettanti all'Imperatore. È il caso, ad esempio, della promulgazione degli atti normativi e dei trattati, della convocazione della Dieta e dello scioglimento della Camera dei rappresentanti, dell'indizione delle elezioni, così come di poteri diplomatici. Tali competenze sono attribuite all'Imperatore, anche se – per il concreto esercizio – deve ottenere il previo parere favorevole da parte del Governo. L'Imperatore non ha poteri di rinvio o di veto nei confronti degli atti legislativi approvati dal Parlamento.

Quanto al potere legislativo, l'articolo 41 della Costituzione dispone che la Dieta è il solo organo legislativo dello Stato. Questa previsione evidenzia la rottura rispetto al precedente modello costituzionale, che riconosceva competenze legislative anche all'Imperatore.

La Dieta si compone di due Camere: la Camera dei rappresentanti e la Camera dei consiglieri.

La Costituzione non disciplina espressamente né il numero dei componenti di ciascuna Camera, né i requisiti per l'elettorato attivo e passivo, né il sistema elettorale, rinviando alla legislazione ordinaria. Viene peraltro espressamente garantito il suffragio universale e segreto.

In base alla normativa del 1996, la Camera dei rappresentanti è composta da 480 membri eletti per un mandato di quattro anni, mentre la Camera dei consiglieri è composta da 242 membri, eletti per sei anni, con rinnovo parziale della metà ogni tre anni. L'elettorato attivo si consegue con il raggiungimento della maggiore età (20 anni) e coincide per entrambe le Camere; quello passivo, invece, è di 25 anni per la Camera dei rappresentanti e di 30 per quella dei consiglieri. Solo la Camera dei rappresentanti può essere sciolta anticipatamente, qualora il Primo ministro opti per il ricorso alle urne prima della scadenza. Quando la Camera dei rappresentanti è sciolta anticipatamente, la Camera dei consiglieri non può riunirsi.

Le leggi elettorali per le due Camere e per le elezioni locali sono state raccolte in un unico testo legislativo nel 1950, con la legge n. 100, più volte modificata nel corso degli anni, da ultimo nel 2000 e anche più volte sottoposta al vaglio della Corte Suprema per violazione del principio di uguaglianza. Quanto alla Camera dei rappresentanti, il sistema elettorale è misto, definito parallelo, presentando profili maggioritari e profili proporzionali: degli attuali 480 membri, 300 sono eletti in circoscrizioni uninominali, mentre i restanti 180 sono eletti con sistema proporzionale. Il Paese è diviso in 11 circoscrizioni elettorali in cui, in base all'estensione, si eleggono dai 6 ai 30 membri col sistema proporzionale mentre per l'assegnazione dei seggi uninominali il territorio è suddiviso in 300 distretti. Gli elettori hanno a disposizione due voti, uno per il candidato della quota uninominale e il secondo da attribuirsi al partito nel sistema proporzionale. Inoltre, il sistema prevede la doppia candidatura, per cui i candidati possono presentarsi sia nell'uninominali che nel proporzionale; nel caso quindi un candidato non risulti eletto nell'uninominali, può comunque esserlo nella quota proporzionale, qualora risulti nelle posizioni più alte della lista di partito. Lo sbarramento per l'accesso al riparto dei seggi è del 2 per cento.

Quanto invece alla Camera dei consiglieri, 96 di questi sono eletti con formula proporzionale in un unico distretto nazionale e i rimanenti 146 sono eletti, con il voto singolo non trasferibile, in 47 circoscrizioni, in ciascuna delle quali si scelgono da due a dieci membri. Anche in questo caso, gli elettori hanno a disposizione due voti, uno per il candidato e uno per il partito, e la clausola di sbarramento è al 2 per cento.

A ciascuna Camera spetta poi la verifica dei poteri e la risoluzione delle controversie elettorali relative ai suoi membri. Sulla scia dei modelli costituzionali occidentali, l'articolo 43 della Costituzione stabilisce il divieto di mandato imperativo per i membri delle Camere.

Vi sono poi espresse previsioni sulle guarentigie dei parlamentari: l'articolo 50 proibisce l'arresto dei membri di entrambe le Camere nei periodi di sessione della Dieta. L'articolo 51, invece, garantisce l'irresponsabilità dei membri di entrambe le Camere per i discorsi, i dibattiti o i voti dati all'interno dell'Assemblea.

Per il regolare funzionamento di entrambe le Camere è richiesta la presenza di almeno un terzo dei membri. In ciascuna Camera, le questioni vengono deliberate a maggioranza semplice, salvo che non sia diversamente stabilito dalla Costituzione. Alle sedute della Dieta possono partecipare i membri del Governo e sono tenuti a farlo, qualora espressamente richiesti dalle Camere.

Le funzioni più rilevanti svolte dalla Dieta sono, oltre a quella legislativa, l'approvazione del bilancio annuale dello Stato su iniziativa del Governo, l'approvazione dei trattati internazionali poi promulgati dall'Imperatore, l'esercizio dell'iniziativa riservata del procedimento di revisione costituzionale, la designazione del Primo ministro, l'eventuale sfiducia del Governo, i poteri ispettivi e di controllo nei confronti dell'Esecutivo, nonché l'impeachment dei giudici accusati di condotte illecite.

Quanto al procedimento legislativo, in via tendenziale è richiesta l'approvazione di ogni progetto da parte di entrambe le Camere.

Tale regola generale, tuttavia, è soggetta ad alcune eccezioni, che rispecchiano il carattere imperfetto del bicameralismo giapponese. In particolare, una proposta di legge approvata dalla Camera dei rappresentanti e respinta dalla Camera dei consiglieri diventa legge qualora sia approvata una seconda volta dalla Camera dei rappresentanti con la maggioranza dei due terzi dei presenti. Il predominio della Camera dei rappresentanti è anche previsto in relazione all'approvazione del bilancio, dei trattati internazionali e alla designazione del Primo ministro.

Il potere esecutivo è disciplinato dal Capitolo V della Costituzione: si noti che non ne è più titolare l'Imperatore ma il Governo, composto collegialmente dal Primo ministro e dai ministri.

La forma di governo giapponese è parlamentare, anche se presenta alcuni elementi di matrice assembleare. Il Governo è collegialmente responsabile davanti alla Dieta. Il Primo ministro viene designato dalla Dieta fra i suoi membri e successivamente nominato dall'Imperatore. Qualora le due Camere designino soggetti diversi, viene costituito un Comitato congiunto di rappresentanti e consiglieri per individuare un candidato comune. Se i lavori del Comitato falliscono, la Camera dei rappresentanti può designare unilateralmente il Primo ministro. Questo, poi, nomina (ed eventualmente revoca) i ministri.

Il rapporto fiduciario si instaura tra Governo e Dieta, anche se solo la Camera dei rappresentanti può adottare una mozione di sfiducia. In tale caso, come nel caso della mancata approvazione di una questione di fiducia, il gabinetto è tenuto a dimettersi. Per evitare la crisi, tuttavia, il Primo ministro può, nei successivi dieci giorni, sciogliere la Camera dei rappresentanti e indire nuove elezioni.

La maggioranza dei membri del gabinetto, incluso il Primo ministro, deve essere costituita da membri di una delle due Camere. Sia i primi che il secondo mantengono anche il mandato parlamentare. È espressamente previsto che i membri del Governo non possono essere militari. La legge sull'ordinamento del Governo del 2001 prevede 14 ministri (oltre al Primo ministro), elevabili a 17 in casi di particolare necessità.

Nella prassi, la Dieta designa il leader dello schieramento politico uscito vincitore dalle elezioni. Le elezioni della Camera dei rappresentanti, tenutesi nel dicembre 2012, hanno registrato il successo del Partito liberaldemocratico, LDP, guidato da Shinzō Abe, che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi.

Fra i poteri del Governo rientrano lo svolgimento di funzioni amministrative di carattere generale, l'applicazione della legge, la conclusione di trattati e le relazioni diplomatiche, come anche la concessione dell'amnistia, il potere di grazia e la commutazione delle pene. Inoltre il Governo emana i decreti necessari a dare attuazione alla Costituzione e alle leggi, previa autorizzazione espressa della legge (e con il limite delle disposizioni di natura penale). Infine, il Governo può presentare alla Dieta progetti di legge su questioni attinenti alla vita nazionale e alla politica estera.

Il Governo designa il Presidente della Corte Suprema, che viene formalmente nominato dall'Imperatore e nomina gli altri giudici che la compongono nonché i giudici delle Corti inferiori.

In materia finanziaria, il Governo predispose il bilancio annuale e lo sottopone alla Dieta per l'approvazione; inoltre, non può effettuare spese né assumere obbligazioni senza una previa autorizzazione delle Camere.

Quanto infine alle garanzie, i ministri, per la durata del mandato, non possono essere sottoposti ad azione giudiziaria senza il preventivo consenso del Primo ministro.

UN'OCCASIONE DA NON PERDERE PER CAMBIARE L'ITALIA

L'affermazione che con più forza si sente ripetere dai sostenitori della riforma costituzionale oggetto del referendum programmato per il prossimo 4 dicembre è che essa sia un'occasione da non perdere per il futuro del Paese, l'opportunità irripetibile, se non a distanza di almeno 30 anni, di conseguire alcuni obiettivi dai quali dipenderebbe l'avvenire dei nostri figli:

- 1) il superamento del bicameralismo paritario;
- 2) la riduzione del numero dei parlamentari;
- 3) il contenimento dei costi delle istituzioni;
- 4) la soppressione del CNEL;
- 5) la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

Riprendendo uno per uno i punti che sono richiamati nel quesito referendario, la formulazione del quale è formalmente legittima, ma sostanzialmente ingannevole (perché evoca effetti la realizzazione e la consistenza dei quali è tutta da dimostrare) occorre approfondire la sostanza di provvedimenti annunciati come salvifici.

1) Il superamento del bicameralismo paritario

Una delle modifiche sostanziali che la riforma introduce concerne la modifica della composizione, della modalità di elezione e delle funzioni del Senato, che continuerà ad esistere (e quindi continuerà ad esistere l'apparato che ne supporta l'azione, il costo del quale apparato incidono in misura assolutamente prevalente sui costi complessivi del Senato stesso, stimati per il 2016 in 540 milioni di euro, mentre le competenze dei senatori in carica ammontano, sempre secondo il bilancio di previsione 2016, a 42,185 milioni di euro). Il Senato non sarà più eletto dai cittadini ma dai consigli regionali, sarà composto da 74 consiglieri regionali, 21 sindaci e 5 senatori nominati dal Presidente della Repubblica e parteciperà paritariamente al procedimento legislativo solo per le leggi, analiticamente indicate dal comma 1 dell'articolo 70 della Costituzione, che hanno impatto diretto o indiretto sulle autonomie locali, mentre per le altre leggi potrà solo formulare osservazioni e proposte, rimanendo comunque alla camera dei deputati il potere di approvare i disegni di leggi da chiunque essi siano presentati (dal Governo, dallo stesso Senato, o dai Cittadini). L'effetto positivo più spesso evocato delle modifiche apportate all'articolo 70 della Costituzione, che ridefinisce in senso riduttivo la partecipazione del Senato al procedimento legislativo, è il superamento della doppia lettura delle leggi, e del conseguente ping-pong tra una camera e l'altra.

Si tratta in sostanza, secondo gli autori della riforma, di passare dall'immobilismo all'efficientismo, dalla palude alla speranza nel futuro. Fermo restando che per tutte le tipologie analiticamente indicate dal comma 1 dell'articolo 70 della Costituzione continuerà ad essere necessaria l'approvazione di entrambe le camere, il fatto che l'abolizione della doppia approvazione delle due camere determini una drastica riduzione dei tempi di approvazione dei disegni di legge che saranno presentati è evidente, ma non appare altrettanto evidente che questo si traduca in un concreto vantaggio per il cittadino, che chiede non tanto che il procedimento legislativo di compia in tempi rapidi, quanto che i provvedimenti adottati risolvano i problemi che da decenni affliggono il nostro Paese, e che appare riduttivo e superficiale ridurre all'efficienza del procedimento legislativo. Come è stato acutamente osservato non è un problema di tecnica giuridica ma un problema di qualità della classe politica, delle idee e dei valori che essa mette in campo, nell'esercizio del ruolo alto che ad essa viene affidato dall'articolo 49 della Costituzione: *Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*. Secondo quell'articolo i partiti sono lo strumento attraverso il quale i cittadini, e non a caso il dettato costituzionale precisa tutti i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Due termini devono essere sottolineati di quell'articolo: il termine concorrere ed il termine metodo democratico. Nel vocabolario Treccani al termine concorrere vengono attribuiti i seguenti significati: *andare tutti insieme in un medesimo luogo, convergere, incontrarsi in un punto, cooperare, partecipare con altri a un'azione comune* mentre il termine democrazia è definito come *Forma di governo che si basa sulla sovranità popolare e garantisce a ogni cittadino la partecipazione in piena uguaglianza all'esercizio del potere pubblico*. Entrambe le definizioni riportate evocano modalità di espressione della volontà popolare che sono ben lontane dal modello prefigurato dalla riforma costituzionale, che attribuisce di fatto ad una sola camera il potere legislativo, facendo così mancare quella funzione di controllo e di approfondimento che nell'attuale testo della Costituzione è attribuito al Senato. Questa preclusione diventa ancora più pericolosa laddove quella camera sia eletta con meccanismi che la rendono poco o per nulla espressione della volontà popolare, per l'effetto distorsivo del meccanismo del ballottaggio e del premio attribuito al partito che nel ballottaggio prevale. Un siffatto meccanismo sarebbe ragionevole laddove gli schieramenti politici fossero riconducibili ad un bipolarismo analogo a quello che si riscontra in altri Paesi, ma che non è assolutamente riscontrabile in Italia, dove milioni di italiani si riconoscono in forze politiche che non avrebbero più alcuna voce nel processo legislativo.

L'eccessiva durata del processo legislativo (che peraltro si registra solo per le leggi di iniziativa parlamentare, ed è contenuto addirittura in poche settimane per le leggi di conversione dei decreti legge, strumento ormai ordinario di adozione di provvedimenti di impatto relevantissimo sul contesto economico e sociale) non dipende dal bicameralismo paritario, ma dall'assetto politico, che non riesce ad esprimere una maggioranza coesa ed organica. L'idea del partito che "vince" e che "governa" per cinque anni il Paese è lontana anni luce dallo spirito dell'articolo 49 della Costituzione, che richiamando il concetto di *metodo democratico* nel senso sopra precisato postula che la maggioranza che governa il Paese non sia artificiosamente creata attraverso meccanismi distorsivi della volontà popolare, ma sia costruita attraverso un paziente processo di mediazione politica che garantisca una maggioranza vera, ed effettivamente rappresentativa della maggioranza dei cittadini. Nella gerarchia dei principi che devono permeare l'assetto costituzionale la rappresentatività deve prevalere sulla governabilità, che non può essere ottenuta adottando soluzioni semplicistiche e pericolose.

UFFICIO STUDI DEL SENATO – STATISTICHE SULL'ATTIVITÀ LEGISLATIVA

Tempo medio di approvazione delle leggi suddivise per iniziativa

Iniziativa	Leggi approvate	giorni
Parlamentare	46	504
Governativa	195	172
Regionale	1	547
Popolare	1	420
Totale	243	237

Tempo medio di approvazione delle leggi di iniziativa governativa, suddivise per natura

Natura	giorni
Ordinaria	253
collegati alla manovra finanziaria	378
ratifica di trattati internazionali	251
Bilancio dello Stato	52
Conversione di D-L	42
collegati alla manovra finanziaria	47

Innumerevoli altre possono essere le soluzioni che rendono il procedimento legislativo più celere, senza violare il principio della rappresentanza popolare e senza dare ad una Camera una preminenza di fatto sull'altra. Un esempio tra tutti è quello offerto dalla soluzione francese, nella quale vige un bicameralismo quasi perfetto, che prevede che laddove non si addivenga ad un testo condiviso possa essere convocata una commissione paritetica, composta da 7 deputati e 7 senatori, che deve elaborare un testo che porti a sintesi le diverse proposte formulate dalle due camere. Analoga soluzione è adottata in Germania, dove in caso di disaccordo tra le due camere il Bundestag, il Governo o il Bundesrat possono chiedere la convocazione di una commissione di conciliazione, composta da 16 rappresentanti del Bundestag e da 16 rappresentanti del Bundesrat (uno per ogni lander). La Commissione, lavorando a porte chiuse con i rappresentanti del Governo potrà rielaborare il testo (ma non potrà formulare una diversa proposta) per addivenire alla formulazione di un testo condiviso da sottoporre all'approvazione delle due camere.

2) La riduzione del numero dei parlamentari

È stato ripetuto più volte che il nostro Paese ha il numero dei parlamentari più elevato del mondo, affermazione che non trova riscontro nei dati riportati nelle tabelle sopra riprodotte, nelle quali sono riportati i risultati della citata ricerca realizzata dall'Università la Sapienza di Roma. Ad esempio in Francia i componenti l'assemblea nazionale sono attualmente 577, mentre i componenti il Senato sono 348, per un totale di 925 unità, mentre in Italia il numero totale dei componenti elettivi del parlamento è 945 (630 deputati e 315 senatori) ai quali si aggiungono i senatori a vita (ex Presidenti della repubblica o componenti onorari scelti dal Presidente). Se l'obiettivo fosse stato ridurre il numero dei parlamentari si poteva portare a 250 il numero dei deputati ed a 250 il numero dei senatori (garantendo così anche nel numero, e non solo nelle prerogative, un perfetto equilibrio tra le due camere). Un'alternativa radicale poteva essere eliminare del tutto il Senato, che così come concepito va a sovrapporsi alla Conferenza Stato Regioni, che già attualmente deve essere sentita per l'approvazione di leggi che abbiano un impatto sulle comunità locali, e nella quale le autonomie locali sono rappresentate ben più autorevolmente di quanto la riforma costituzionale non preveda nel nuovo Senato. Sono infatti componenti della Conferenza i Presidenti delle Regioni, sia a statuto speciale che ordinario, ed i presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano.

3) il contenimento dei costi delle istituzioni

L'entità complessiva della riduzione dei costi indotta dalla riforma è oggetto di molteplici e differenziate stime, che vanno dal minimo dei 50 milioni di euro quantificati dai sostenitori del no, ai 500 milioni di euro stimati dai sostenitori del sì, che correttamente sostengono che la riduzione dei costi non può essere ricondotta alla mera eliminazione dei compensi ai senatori (42,185 milioni di euro). Si tratta in ogni caso di una riduzione risibile, che anche nel caso della stima più ottimistica si attesta su un valore che non supera lo 0,0625 per cento della spesa pubblica nel suo complesso, con risparmi quindi trascurabili in termini assoluti, ma ancor più trascurabili se posti a confronto con i veri costi della politica che, come acutamente osservato dal prof. Monti non sono certo quelli degli organismi politici, ma quelli delle scelte di politica economica palesemente inefficaci ed inique, oltre che, queste sì, oltremodo costose.

4) la soppressione del CNEL

Il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) è un organismo esplicitamente previsto dall'articolo 99 della Costituzione quale organo consultivo del Governo per la elaborazione di politiche economiche riferite in particolare all'economia del lavoro. Il citato articolo 99 della Costituzione dispone infatti che *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa. È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge. Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.* Questo organismo ha un costo complessivo che non supera i 10 milioni di euro l'anno, gran parte dei quali derivanti dai compensi al personale, che sarà ricollocato (presumibilmente presso il Ministero dell'Economia e presso il Ministero delle politiche sociali) e che continueranno quindi, almeno nel medio periodo, ad incidere sulla spesa pubblica. La rilevanza dell'abolizione di questo organismo va rapportata non solo all'esiguità dei costi che l'esistenza dello stesso comporta (ogni risparmio è benedetto in un'economia che non gode certo di buona salute) ma anche al fatto che un numero davvero esiguo dei cittadini che saranno chiamati ad esprimersi nel referendum costituzionale hanno una pur minima idea di questo organismo, di quali siano le funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione, dei risultati prodotti e dell'utilità o inutilità degli stessi.

5) la revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

Il titolo V della Costituzione è stato oggetto di una profonda riforma con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con la quale furono ridefinite le prerogative regionali in una serie di materie, tra le quali particolare rilievo assume la sanità, sia per l'impatto che la gestione del Servizio sanitario ha sui bilanci regionali, sia per la rilevanza che certe scelte hanno sulla qualità dei servizi erogati al cittadino. Tra i principi ispiratori di quella riforma particolare rilievo ebbe l'impulso verso il cosiddetto federalismo, che si riteneva fosse strumento di responsabilizzazione ed alla fine di migliore qualità, efficienza ed economicità dei servizi erogati, aspetti sui quali gli amministratori locali sarebbero stati chiamati a rispondere ai cittadini. Quell'idea portò, se pur in tempi diversi da quelli che i fautori del federalismo avrebbero voluto, all'approvazione della legge delega 5 maggio 2009, nella quale si fissavano i principi generali ai quali il Governo avrebbe dovuto attenersi nell'emanare i decreti legislativi per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, finalizzati ad *assicurare autonomia di entrata e di spesa alle comunità locali, garantire i principi di solidarietà e di coesione sociale, sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica, garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti*. Da quella legge delega deriva l'approvazione del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, avente ad oggetto *disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*.

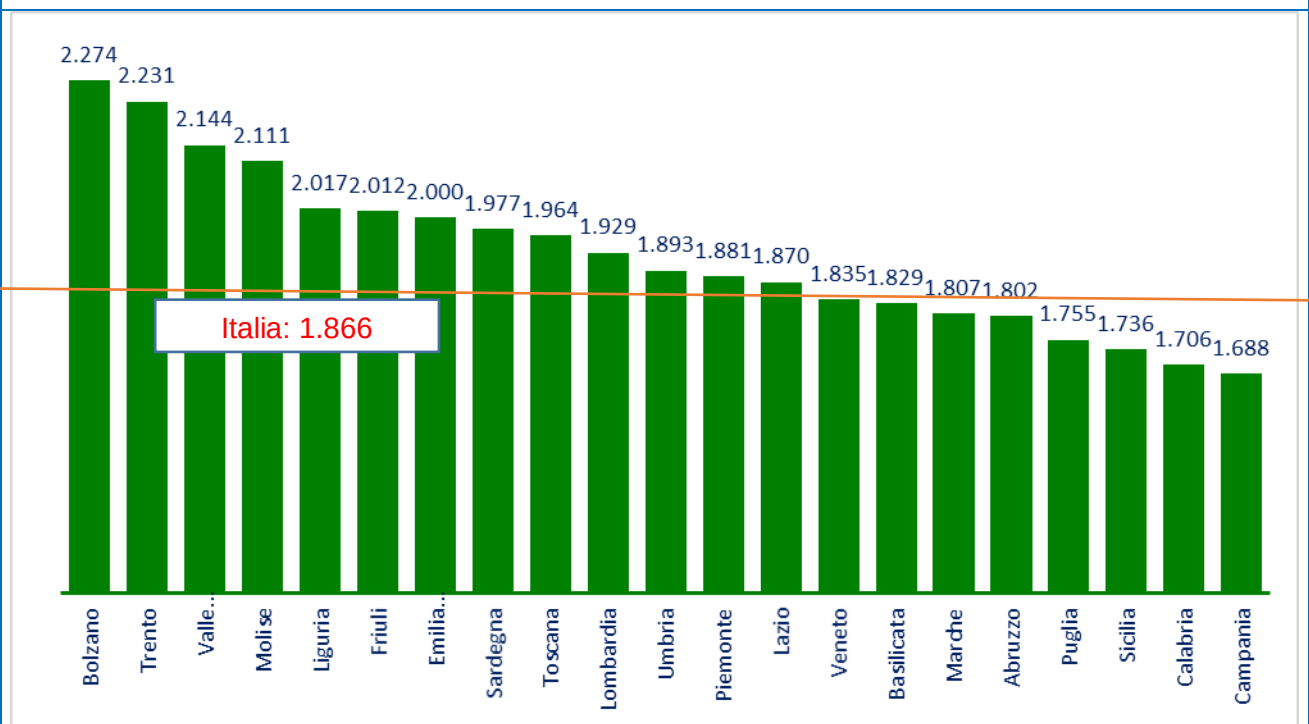
Su questi temi, in un articolo pubblicato nel luglio 2011, scrivevo: *Il fatto che il federalismo costituisca una scelta per tanti versi obbligata per una gestione efficiente e responsabile delle risorse pubbliche non ha ormai bisogno di ulteriori dimostrazioni e conferme. Nell'ormai lontanissimo 1996 pubblicavo un articolo nel quale riportavo le conclusioni di un gruppo di studio dell'Università Bocconi che aveva ad oggetto un tema già allora attualissimo "Il controllo della spesa pubblica". Commentando tali conclusioni il prof. Elio Borgonovi evidenziava che uno dei punti di convergenza dell'analisi era "L'esigenza di collocare il tema della spesa pubblica all'interno di un nuovo sistema di rapporti tra Stato ed enti locali che sia veramente fondato sui principi del decentramento e della responsabilizzazione e nel quale entrino nuovi elementi di razionalità economica, che possono derivare sia dall'applicazione di nuovi schemi concettuali al rapporto Stato Enti locali, sia da una nuova visione di politica economica. Essa rinuncia all'utopia di uno Stato impegnato a garantire*

equità e redistribuzione della ricchezza da un lato ed equilibrio economico generale e controllo dell'indebitamento dall'altro, e propone una più realistica impostazione secondo la quale lo Stato definisce i livelli dei servizi che intende garantire in modo uniforme sul territorio nazionale ed il corrispondente finanziamento e cerca di tenere sotto controllo le variabili macroeconomiche che influenzano i rapporti con l'economia mondiale e che possono favorire o ostacolare i processi di integrazione economica e politica, rinviando i problemi di compatibilità tra bisogni collettivi, risorse e consumi alle Regioni e agli enti locali, che possono dare una dimensione più concreta al principio dell'equità economica e sociale." In questa direzione si colloca la modifica del titolo V della Costituzione che nel ridefinire le competenze dei diversi livelli istituzionali sancisce il fatto che è prerogativa esclusiva dello Stato "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (articolo 117, comma 2, lettera m).

L'idea del federalismo è stata miseramente travolta non solo dalle vicende che hanno gettato sugli organi di governo regionali un discredito forse maggiore di quello che travolse i partiti a seguito delle inchieste condotte dalla magistratura agli inizi degli anni 90, e che determinarono un vero e proprio tsunami politico, ma anche dalla acclarata incapacità di governo dimostrata da alcune Regioni, nelle quali a fronte di costi abnormi si constata una qualità dei servizi forniti ai cittadini non comparabile con quella che viene assicurata dalle Regioni nelle quali la gestione della cosa pubblica costituisce un valore in sé. L'obiettivo che si intende perseguire con la riforma del titolo V della Costituzione, che si sostanzia nell'abrogazione del terzo comma dell'articolo 117, che precisa quali materie sono oggetto di legislazione concorrente, mentre il secondo comma precisa in quali materie la potestà legislativa è esclusivamente dello Stato, ed il comma quarto precisa in quali materie la competenza legislativa è esclusivamente delle Regioni.

Per valutare correttamente l'impatto che questa modifica comporta si può prendere in esame specificamente il settore sanitario, che rappresenta tra l'altro l'ambito nel quale si concentra la spesa delle autonomie regionali. Analizzando con attenzione le modifiche apportate si evince che queste non garantiscono affatto il superamento delle differenze che attualmente si registrano tra le diverse realtà regionali, e che trovano emblematica espressione nelle differenze che si registrano tra le diverse Regioni per quanto concerne la spesa sanitaria pubblica pro capite, come si evince dai riportati nel grafico riprodotto in figura 12.

figura 12 – spesa sanitaria pubblica pro capite per Regione – anno 2014



Fonte: rapporto OASI – Cergas Bocconi - Elaborazioni su dati Ministero della Salute ed ISTAT

Modifiche apportate all'articolo 117 della Costituzione con specifico riferimento alle potestà legislative in ambito sanitario

Articolo 117, comma 2, lettera m) (livelli essenziali ed uniformi di assistenza)

Testo previgente

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

Testo modificato

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; **disposizioni generali e comuni per la tutela della salute,**

Articolo 117, comma 3 (materie di legislazione concorrente)

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: tutela della salute.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

abrogato

Articolo 117, comma 4 (materie di legislazione esclusiva regionale)

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Paradossalmente nella nuova formulazione del testo costituzionale il rischio che si abbiano, come spesso è stato affermato, 21 sistemi sanitari diversi aumenta, non diminuisce. Se prima infatti la tutela della salute era materia oggetto di legislazione concorrente, ferma restando la competenza esclusiva dello Stato per quanto concerne la fissazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza e dei principi di carattere generale (quelli che la previgente formulazione del comma 3 dell'articolo 117 definisce principi fondamentali, e che nella nuova formulazione del testo costituzionale sono indicati al comma 2 dell'articolo 117 come disposizioni generali e comuni per la tutela della salute), nella nuova formulazione le regioni hanno potestà legislativa esclusiva per quanto concerne la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari.

Nella sostanza la formulazione del testo costituzionale non pare nemmeno rispondere alla tendenza, che si è progressivamente consolidata, verso un nuovo centralismo nella gestione della sanità, antitetico rispetto ad un principio fondante il riordino del servizio sanitario nazionale attuato con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 e con i successivi decreti legislativi attuativi: l'autonomia imprenditoriale e la responsabilizzazione sui risultati.

La riduzione progressiva del numero delle aziende sanitarie, in alcune Regioni aggregate in un'unica azienda sanitaria regionale, in altre in macro aziende sanitarie di area vasta, è oggetto di uno specifico approfondimento nel rapporto OASI 2015, che nel capitolo 7 evidenzia come dalle 650 unità sanitarie locali nelle quale si articolava il servizio sanitario nazionale prima della riforma del 1992 il numero di aziende sanitarie negli ultimi 15 anni è passato dalle 330 del 2001 alle 245 del 2015, con una riduzione del 26% che non tiene conto tra l'altro di processi di riordino già delineati in Regioni come la Toscana, dove le aziende sanitari territoriali sono passate dal 1 gennaio 2016 da 12 a 3, il Veneto, dove le ULSS saranno ridotte da 21 a 7. In questo contesto la riforma costituzionale, attribuendo alle regioni potestà legislativa esclusiva in materia di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari locali, conferisce alle Regioni maggiore autonomia, in quanto anche nella vigente formulazione dell'articolo 117 i livelli essenziali di assistenza ed i principi fondamentali che disciplinano il sistema sanitario sono competenza esclusiva dello Stato.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Modificando radicalmente l'impostazione iniziale, che subordinava all'esito del referendum la continuità dell'impegno politico personale, e conseguentemente del Governo, il presidente del Consiglio ha spersonalizzato la campagna referendaria, ribadendo a più riprese ed in più sedi che il referendum non deve essere inteso come referendum sull'operato del Governo o sulle sue scelte, ma deve essere riferito alla materia che del referendum costituisce specifico oggetto. Superando le iniziali rigidità in tema di legge elettorale si è altresì dichiarato pronto e disponibile a modificarla, lasciando al Parlamento l'iniziativa di proporre le modifiche e l'onere di trovare un'intesa sulle stesse. Nonostante queste modifiche nei cambiamenti e nei contenuti la campagna referendaria resta connotata da toni accesi, e certo non giova a stemperarli l'enfasi posta nell'attribuire all'esito del referendum effetti che possono essere salvifici o catastrofici per il Paese.

Il no alla riforma costituzionale rischia di pregiudicare l'immagine del Paese in Europa e nel mondo. In questi due mesi ci giochiamo venti anni del nostro futuro. Chi vota no nega al Paese la possibilità di cambiare davvero.

Affermazioni che confermano il significato attribuito a parole come riforme, cambiamento, innovazione, che non significano niente se non si specificano concretamente i contenuti delle riforme o del cambiamento proposti. Cambiare per cambiare. Riformare per riformare. Sembra non avere importanza in quale direzione, con quali valori e con quali risultati quei cambiamenti, quelle riforme sono progettati. Perché a fronte di cambiamenti oggettivamente innegabili (superamento del bicameralismo paritario, diminuzione del numero dei parlamentari, contenimento dei costi delle istituzioni, eliminazione del CNEL, revisione del titolo V della costituzione) gli effetti che questa riforma produce sono per certi versi risibili, per altri versi dannosi, per altri ancora molto pericolosi, per le motivazioni ampiamente illustrate con riferimento ai singoli punti oggetto della riforma.

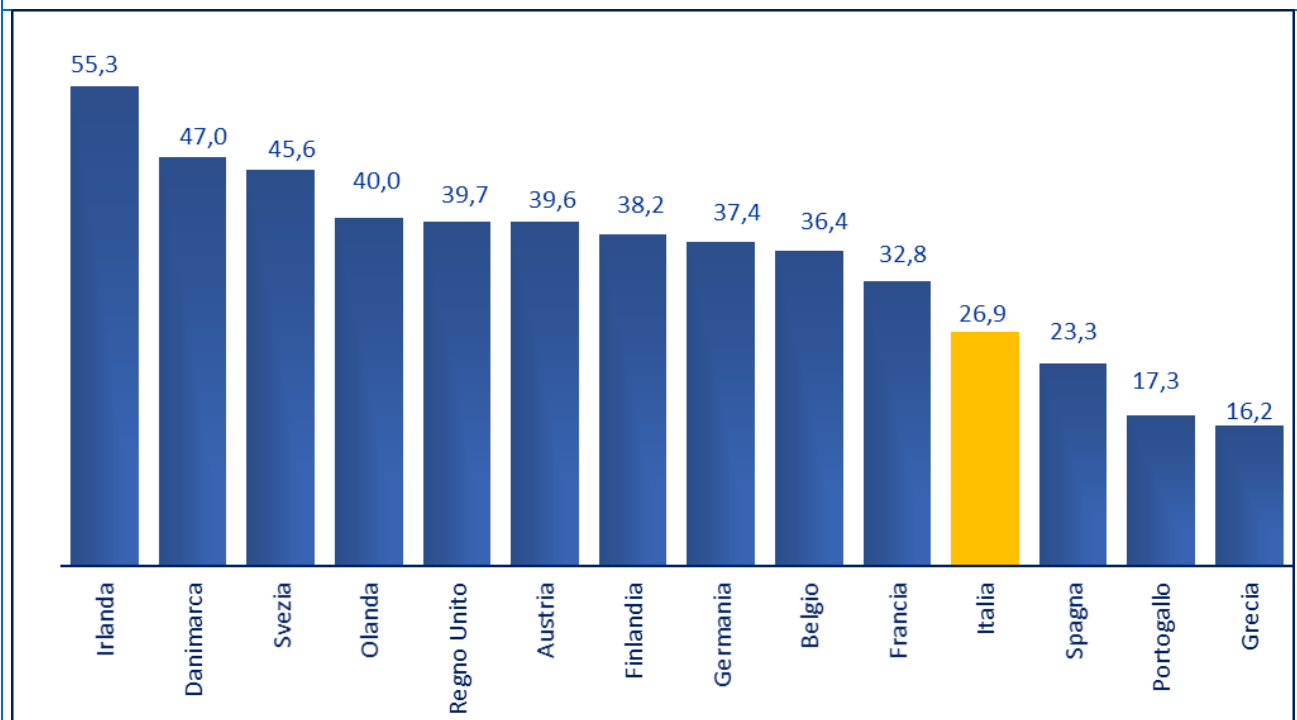
Uno dei problemi che si pongono con palese evidenza è lo squilibrio tra l'oggettiva complessità dei temi che sono toccati dalle modifiche introdotte dalla riforma della Costituzione e la diffusione delle conoscenze che su quei temi hanno i cittadini, moltissimi dei quali decideranno di non esprimersi, rinunciando al diritto dovere del voto, oppure si faranno convincere in un senso o nell'altro più dalla capacità persuasiva dei sostenitori delle diverse opzioni in campo che dalle ragioni effettive dell'una o dell'altra.

I temi toccati dalla riforma sono estremamente complessi, carichi di significati e di implicazioni di cui si può avere consapevolezza solo applicandosi in modo severo nell'approfondimento di questioni che sono nel dominio della scienza della politica, della filosofia del diritto, nel diritto costituzionale comparato.

Quanti Italiani conoscono effettivamente quali sono le forme di bicameralismo concretamente utilizzate negli altri Paesi dell'Europa, con quali esiti, con quali effetti sul procedimento legislativo e con quali connessioni con la legge elettorale adottata? Quanti italiani, tra quelli che poi decideranno di esprimersi, lo faranno con effettiva consapevolezza, ed in quanti invece prevarrà l'intento di esprimere una valutazione sull'operato del Governo e sui suoi attori.

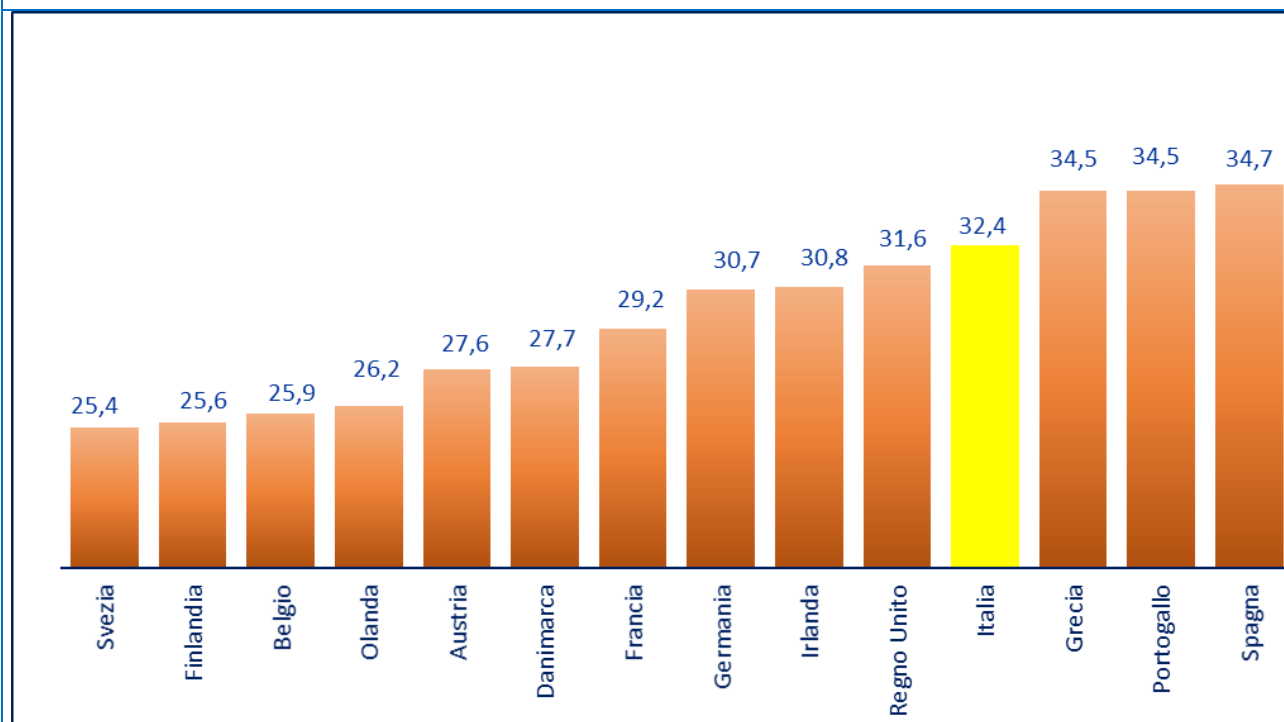
Difficile rispondere a queste domande, mentre più facile è la risposta ad una semplice ma dirimente questione: ma è davvero questa la priorità che sta a cuore ai cittadini, è davvero questo il cambiamento che essi auspicano, o non piuttosto che si modifichi il posizionamento del nostro Paese su questioni di ben più immediato e rilevante impatto sociale ed economico quali quelle rappresentate nei grafici di seguito riprodotti?

figura 4 – prodotto interno lordo pro capite



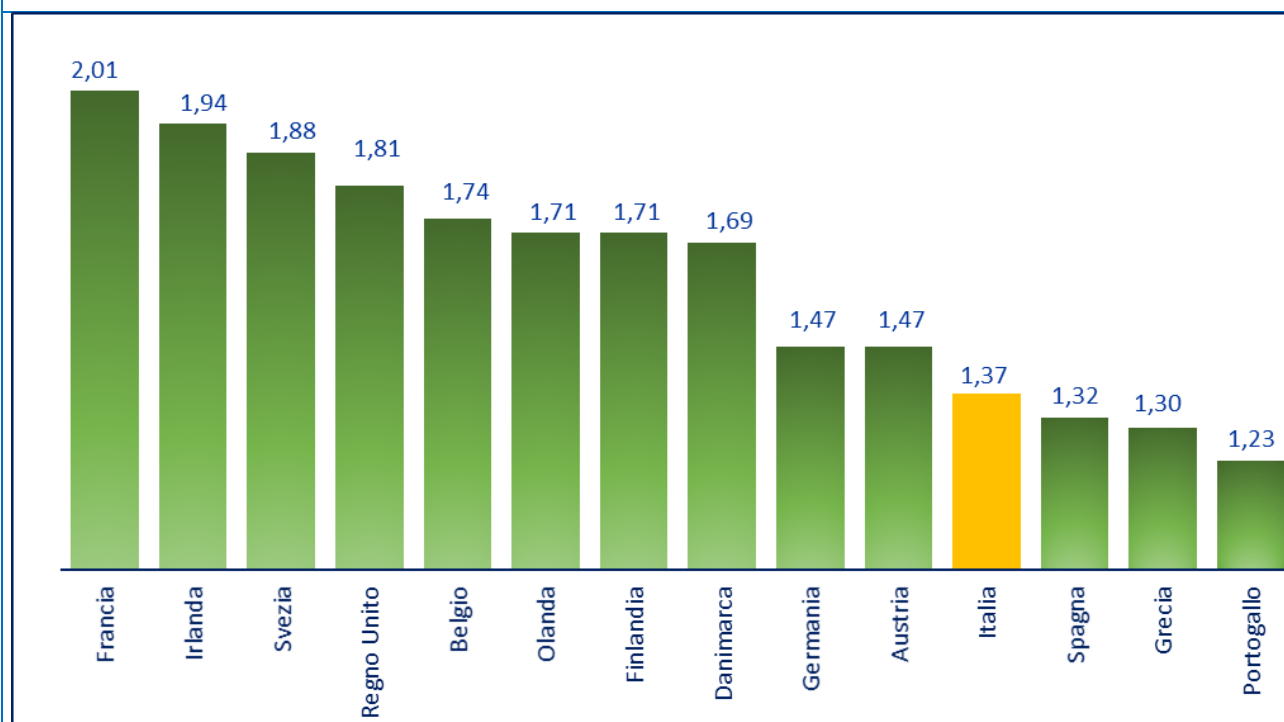
Fonte: EUROSTAT – data base – anno 2015 – dati espressi in migliaia di euro

figura 5 – disequaglianze nella distribuzione dei redditi – (indice GINI)



Fonte: EUROSTAT – income and living conditions data base

figura 10 – indice di fertilità



Fonte: EUROSTAT – DATA BASE

Un Paese che si colloca sistematicamente al quartultimo posto tra i Paesi della cosiddetta Europa dei 15 (dall'analisi è stato escluso il Lussemburgo, che per una serie di motivi, demografici e socio economici, non è in alcun modo comparabile con gli altri) per quanto concerne:

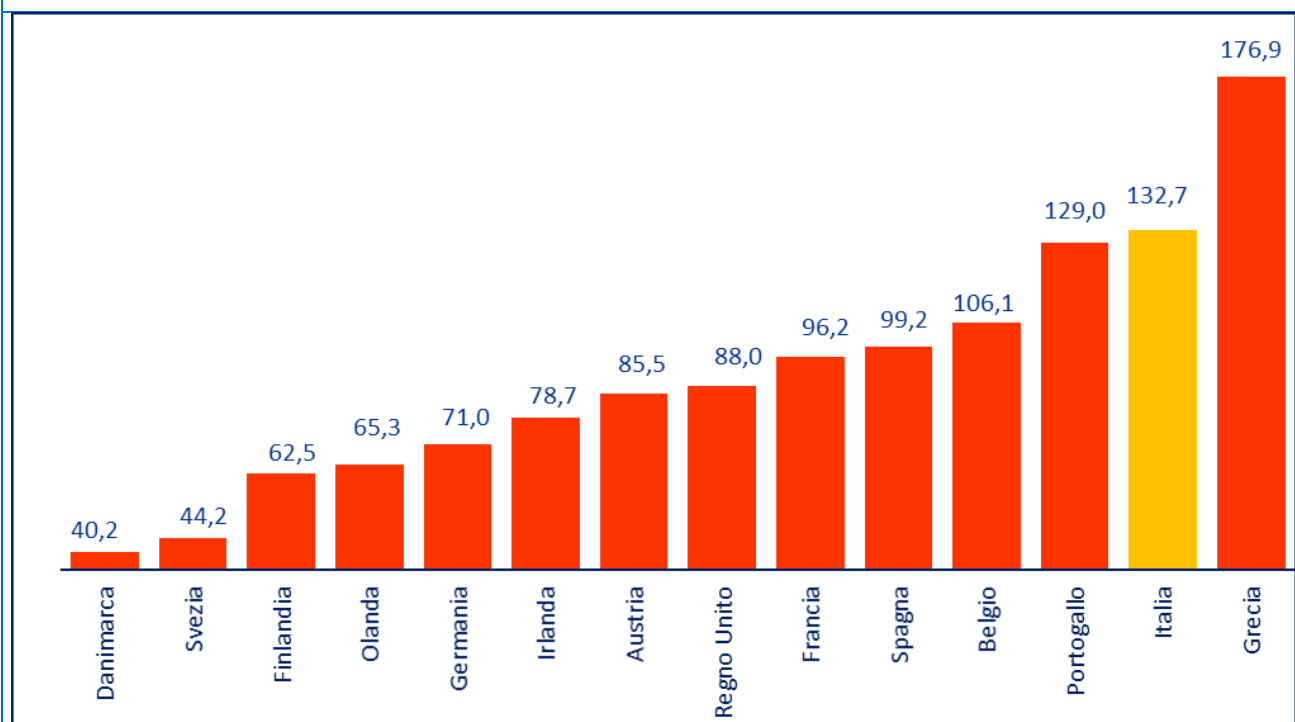
- il prodotto interno lordo pro capite, indicatore che pur con tutte le riserve possibili esprime in maniera sintetica l'effettivo benessere economico di un Paese;
- la diseguaglianza nella distribuzione dei redditi (misurata utilizzando l'Indice GINI, che misura il grado di concentrazione della ricchezza, ed è indicativo del grado di disagio sociale che questa concentrazione della ricchezza determina);
- l'indice di fertilità (numero medio di figli per ogni donna in età fertile, indicatore che misura la capacità di una popolazione di mantenere un equilibrio tra persone in età lavorativa e persone in età non lavorativa).

Sono ormai decenni che i demografi più attenti richiamano sui rischi potenziali connessi col crescente disequilibrio che è intrinsecamente connesso col decremento del tasso di fertilità e che renderà economicamente insostenibile il sistema sanitario ed il sistema previdenziale, che assorbono da soli il 48,1 della spesa pubblica corrente, al netto degli interessi sul debito. Modificare l'andamento di questa variabile richiede una serie di interventi di politica economica, primo tra tutti una radicale riforma del sistema fiscale, basata non su una improvvida ed iniqua redistribuzione del reddito, ma su una nuova centralità della famiglia e soprattutto su una lotta seria contro l'evasione fiscale. Misure che richiedono fantasia e coraggio, e che hanno un costo che evidentemente viene giudicato superiore ai benefici che quelle misure possono determinare. Anche perché i costi sono immediati, mentre i benefici, per evidenti motivi, si potranno vedere in un lasso di tempo che supera il ciclo di vita della classe politica che deve operare certe scelte.

Nell'introduzione alla nota di aggiornamento al documento di economia e finanza presentata al Parlamento il 27 settembre scorso si legge *Il Governo ha operato fin dal suo insediamento per rilanciare la crescita e l'occupazione. Questo obiettivo viene perseguito attraverso un programma pluriennale di riforme strutturali volte a migliorare la competitività del sistema produttivo, il sostegno degli investimenti privati e il rilancio di quelli pubblici, l'aumento del reddito disponibile delle famiglie e quindi dei consumi, la riduzione delle tasse lungo tutto lo spettro dell'imposizione fiscale – a cominciare dall'abbassamento delle imposte sul lavoro.*

Va infine notato che le riforme strutturali indicate nella nota di aggiornamento del DEF come strumento chiave per rilanciare la crescita e l'occupazione, e l'efficacia delle quali non trova riscontro nei dati qui riportati, va osservato che le misure in quella nota indicate (*l'aumento del reddito disponibile delle famiglie e quindi dei consumi, la riduzione delle tasse lungo tutto lo spettro dell'imposizione fiscale*), sono state realizzate utilizzando una flessibilità che si traduce per definizione in un incremento del debito pubblico, l'andamento e gli effetti del quale sono stati efficacemente rappresentati nelle prime pagine di questa nota, dalle quali si riporta la figura 11 che evidenzia il posizionamento del nostro Paese per quanto concerne il rapporto debito pubblico/ PIL.

figura 11 – debito pubblico in percentuale sul PIL



Fonte: EUROSTAT – DATA BASE

Anche rispetto a questa variabile, della quale si continua, irresponsabilmente o inconsapevolmente, a non tener conto nella misura adeguata, il nostro Paese si colloca, rispetto agli altri Paesi dell'Unione scelti per il confronto, in una posizione di assoluta retroguardia. Se un cambiamento gli italiani auspicano non è certo quello della legge costituzionale ma della qualità, delle competenze e dei valori di coloro che sono chiamati al Governo del Paese, che si sono dimostrati finora inadeguati ad incidere su aspetti cruciali ai fini del benessere economico e sociale come quelli oggetto dei grafici riprodotti nelle pagine successive, con i quali si concludono queste riflessioni.

figura 13– indice di competitività globale

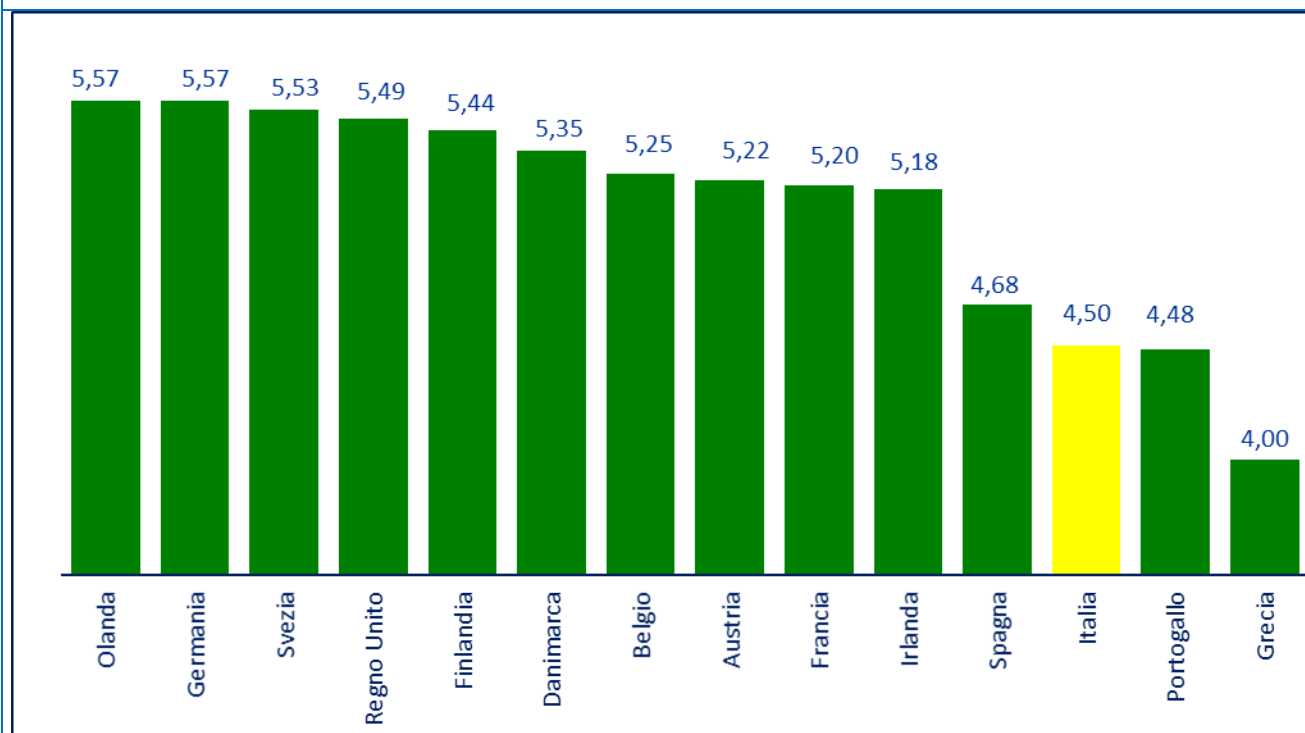
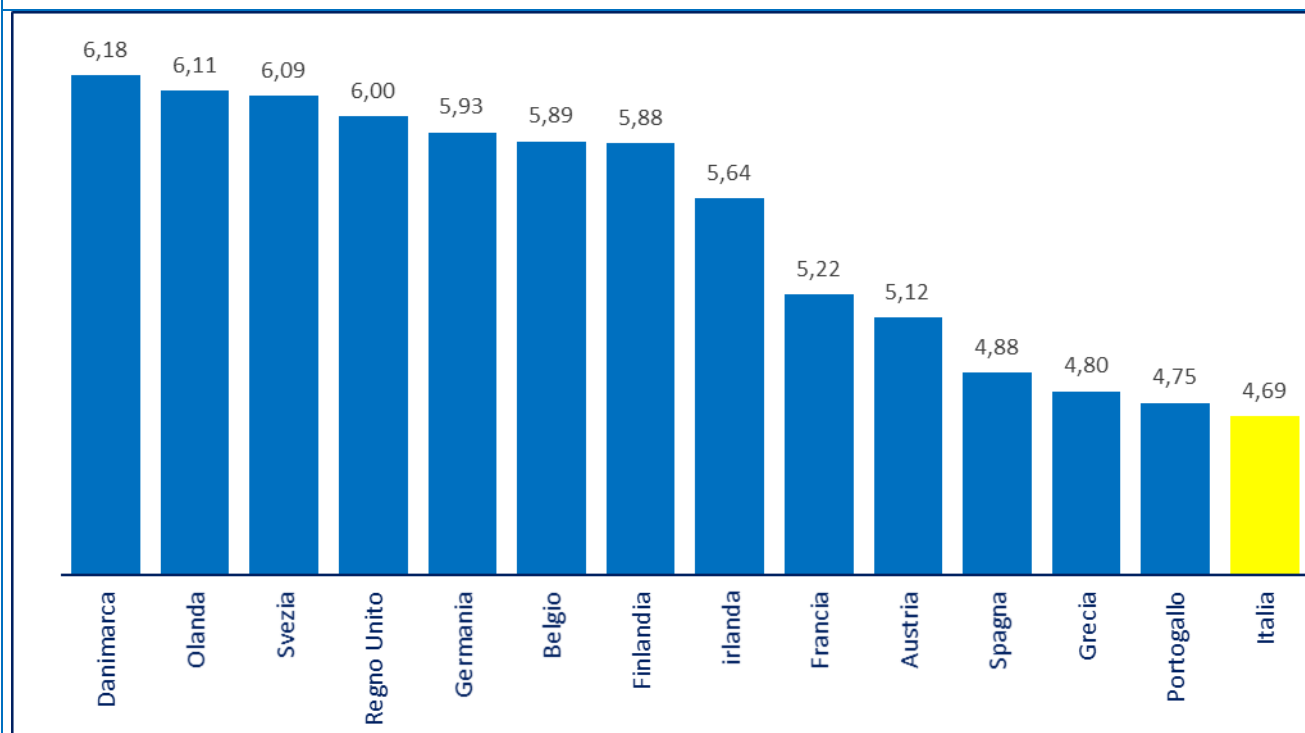


figura 14 – investimenti in formazione e specializzazione



fonte: World Economic Forum - The Global Competitiveness Report 2016–2017

figura 15 – capacità imprenditoriale

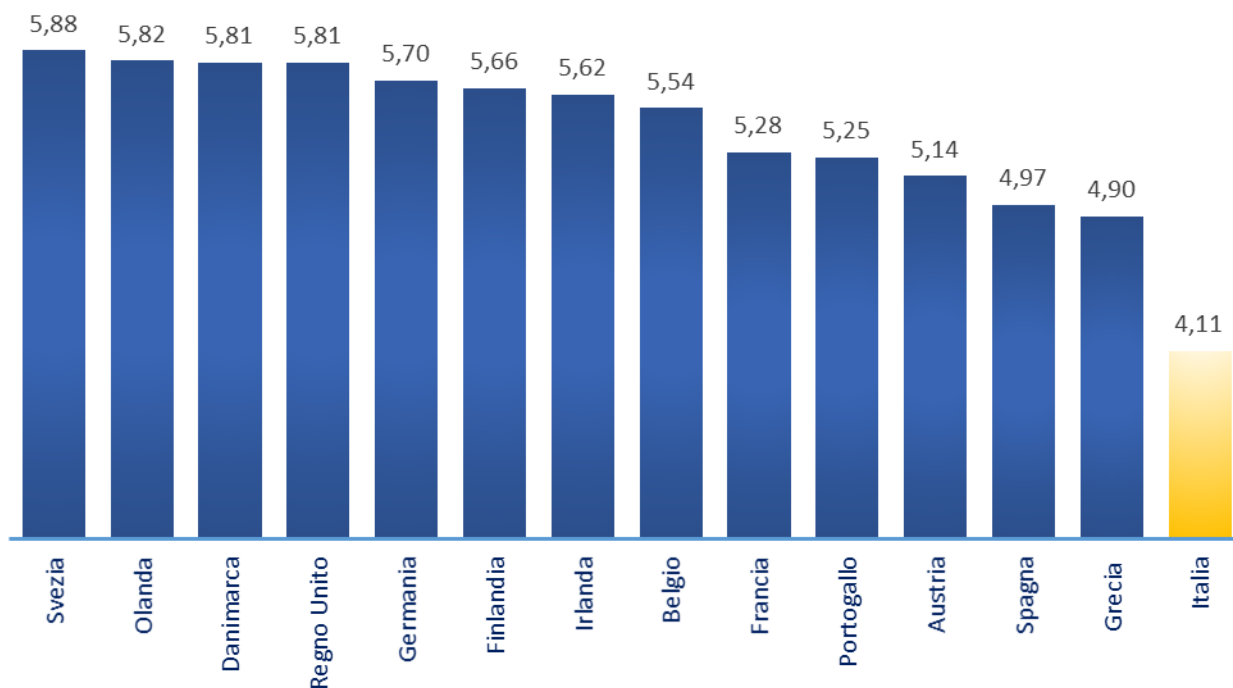
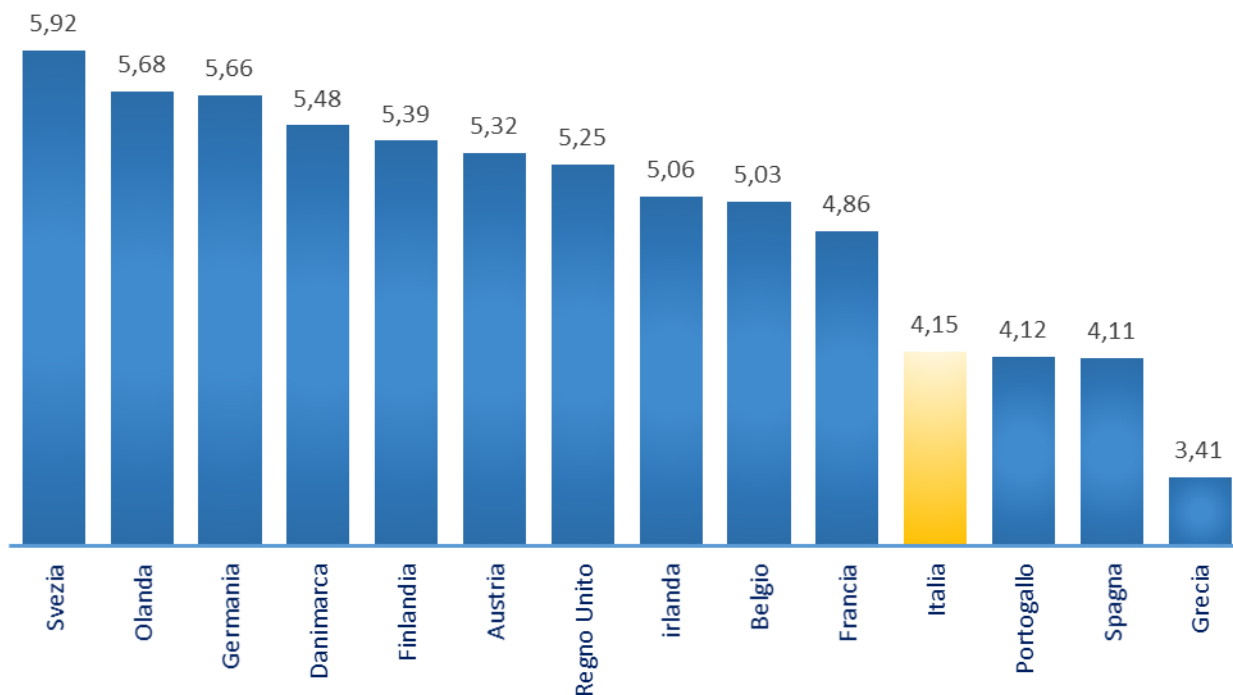


figura 16 – innovazione



fonte: World Economic Forum - The Global Competitiveness Report 2016–2017

PRIME CONSIDERAZIONI SUI RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE

Il 4 dicembre, alle 23, ora prima della quale era vietata la diffusione di qualsiasi sondaggio, gli exit pool che venivano proposti dalla rete che io seguo normalmente davano il NO attestato su valori variabili dal 55 al 59%. Mi pareva incredibile quel risultato, ed ho verificato quali fossero le previsioni delle altre reti televisive. Tutte davano un risultato pressoché identico, e questo mi ha indotto a credere che fosse stato davvero possibile un risultato tanto sperato quanto non scontato. Risultato non solo confermato dalle successive proiezioni effettuate in base ai voti effettivamente scrutinati, ma addirittura amplificato, consolidandosi via via fino al risultato definitivo, sorprendente, clamoroso del 40,9% per il SI e del 59,1% per il NO. Sorprendente perché credo nessuno avrebbe immaginato uno scarto così rilevante tra le due opzioni possibili, clamoroso perché quel risultato è stato espresso da un numero talmente elevato di votanti (31.997.916, pari al 68,5% degli elettori), da non lasciare adito a nessun dubbio sulla chiara volontà degli elettori: NO.

NO ad una riforma tecnicamente e politicamente sbagliata, NO ad una riforma che avrebbe mortificato i già angusti spazi di rappresentanza e partecipazione popolare alla vita politica, NO ad una riforma imposta da una maggioranza parlamentare intrinsecamente delegittimata dalla sentenza 14 gennaio 2014, n. 1 della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge 21 dicembre 2005, n. 270, sulla base della quale quel parlamento è stato eletto. NO ad una riforma costituzionale che scaturisce da un patto scellerato e che, in combinato disposto con la legge elettorale, avrebbe consegnato nelle mani di un solo uomo al comando le istituzioni del Paese.

Un NO chiaro e netto, talmente chiaro e netto da indurre il Presidente del Consiglio a prenderne atto, e a manifestare la sua determinazione a por fine ad un'esperienza di governo che avrebbe potuto costituire una opportunità irripetibile per il centro sinistra italiano, unico baluardo in Europa contro una deriva di destra che sta travolgendo tutte le democrazie europee, e che si è risolta invece in una disfatta clamorosa.

Resta da comprendere in quale misura questo risultato è espressione di una consapevole e motivata difesa di valori che rischiavano di essere snaturati, oppure quel NO è rivolto ad una gestione politica che si è basata sempre più su slogan, slide e Tweet piuttosto che su un disegno strategico capace di dare al Paese una prospettiva concreta di crescita economica.

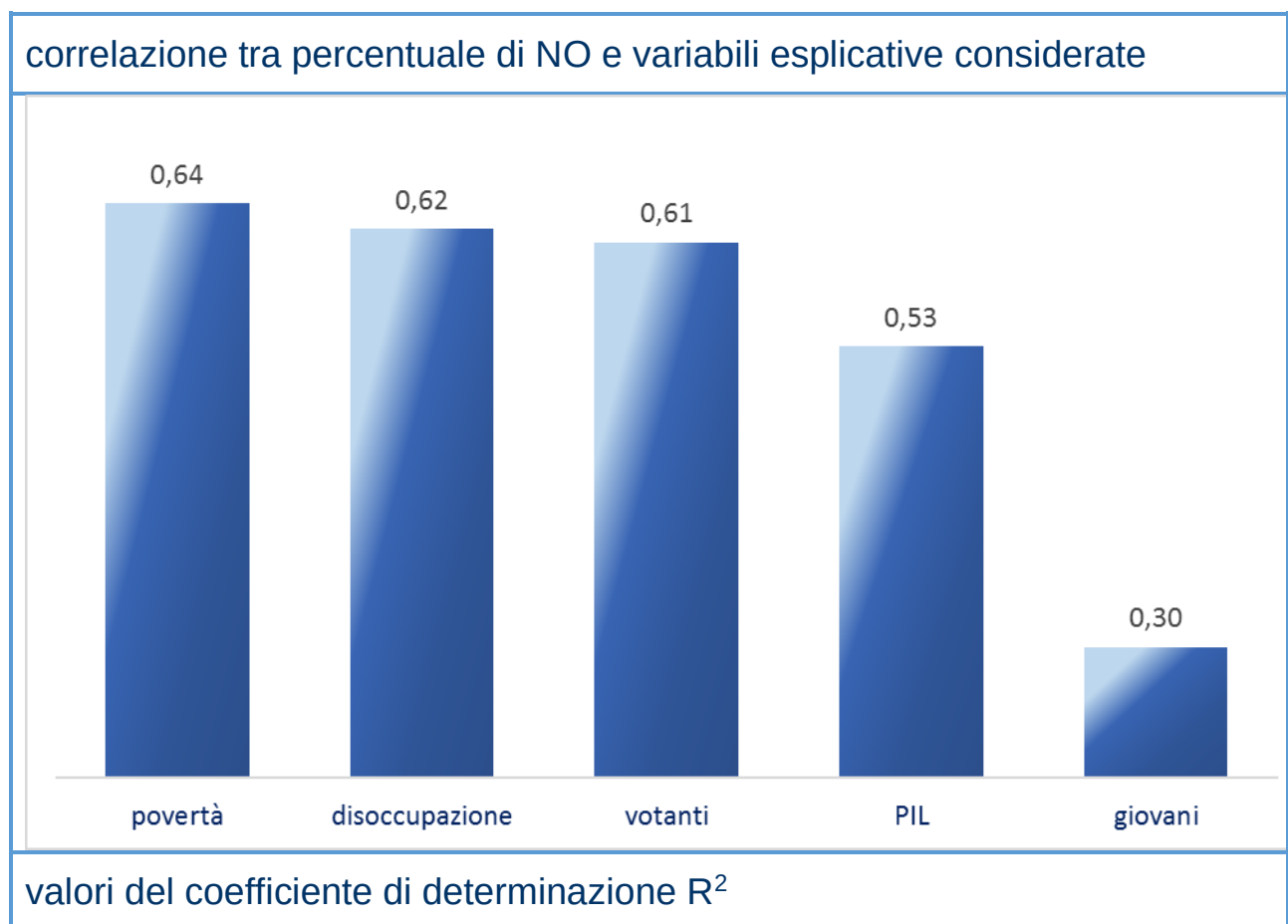
Pur nella consapevolezza che ben altri e più raffinati strumenti di indagine sarebbero necessari per rispondere a questo quesito mi è parso interessante verificare se ed in quale misura l'incidenza percentuale dei NO nelle diverse realtà regionali sia correlata ad una serie di variabili che secondo prospettive diverse misurano le condizioni socio economiche della popolazione di quelle stesse Regioni:

- la percentuale di votanti (indicatore della partecipazione popolare alla vita politica, come questa si esprime nell'esercizio di un diritto fondamentale qual è il diritto di voto);
- il PIL pro capite (indicatore che con tutti i limiti che ad esso sono stati legittimamente imputati, resta una misura sintetica ed espressiva del benessere economico, con tutte le implicazioni che da quel benessere economico derivano);
- l'indice di disoccupazione (indicatore che misura l'incapacità delle istituzioni di attuare il disposto tanto solenne quanto inutile dell'articolo 4 della nostra Costituzione: *La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*);
- l'incidenza della povertà individuale (indicatore che sintetizza efficacemente gli effetti negativi delle altre condizioni precedentemente osservate).
- la percentuale di giovani, ricomprendendo in tale aggregato la popolazione di età compresa tra 18 e 44 anni

Lo strumento statistico utilizzato per verificare l'esistenza e l'entità di questa correlazione è la regressione lineare, considerando la percentuale di NO come variabile dipendente (Y) e ciascuna delle altre variabili come variabile esplicativa (X), e ponendo in relazione non i valori assoluti ma i valori indice ottenuti dividendo i valori assoluti per le relative medie. I grafici di seguito riprodotti mostrano che tra le variabili indicate e la percentuale di NO esiste una correlazione chiara, che è dimostrata non tanto dal valore del coefficiente di determinazione R^2 (peraltro piuttosto elevato per tutte e cinque le variabili considerate tranne la percentuale di giovani), quanto dalla distribuzione delle diverse Regioni nei quattro quadranti nel quali il piano cartesiano risulta diviso dalle rette $X=1$ ed $Y=1$, corrispondenti ai valori medi delle variabili che di volta in volta sono poste in relazione tra loro.

Emerge infatti da tale analisi che le Regioni nelle quali la variabile esplicativa (considerando tale di volta in volta la percentuale di votanti, il prodotto interno lordo pro capite, l'indice di disoccupazione, l'indice di povertà, o l'incidenza percentuale di giovani) assume valori superiori (o inferiori) rispetto alla media, sono anche quelle nelle quali la variabile dipendente (percentuale di NO) assume valori superiori o inferiori alla media, a seconda che la correlazione tra le due variabili risulti positiva o negativa.

La sintesi di questa evidenza statistica è efficacemente espressa nella tavola di seguito riprodotta, dalla quale si evince che le sette Regioni (tutte e sette del Sud) che hanno registrato una percentuale di votanti inferiore alla media hanno altresì registrato una percentuale di preferenze per il NO superiore alla media, ma sono al contempo le Regioni che registrano un indice di disoccupazione superiore alla media, un indice di povertà superiore alla media, un prodotto interno lordo pro capite inferiore alla media, una percentuale di popolazione di età compresa tra i 18 e i 44 anni superiore alla media.



distribuzione delle Regioni rispetto alle variabili osservate

	Regioni nelle quali si registrano valori inferiori alla media	Regioni nelle quali si registrano valori superiori alla media
percentuale di votanti	Calabria, Sicilia, Campania, Puglia, Sardegna, Basilicata, Molise,	Abruzzo, Lazio, Liguria, Valle d'Aosta, Piemonte, Trentino Alto Adige, Friuli, Marche, Umbria, Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Veneto
PIL pro capite	Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Basilicata, Sardegna, Molise, Abruzzo, Umbria, Marche	Piemonte, Friuli, Toscana, Liguria, Veneto, Lazio, Emilia Romagna, Lombardia, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta
indice di disoccupazione	Lazio, Abruzzo, Marche, Piemonte, Umbria, Liguria, Toscana, Emilia Romagna, Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli, Veneto, Trentino Alto Adige	Calabria, Campania, Sicilia, Puglia, Sardegna, Molise, Basilicata
indice di povertà	Umbria, Lazio, Marche, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Lombardia, Friuli, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna, Trentino Alto Adige	Sicilia, Calabria, Sardegna, Puglia, Campania, Basilicata, Molise, Abruzzo
incidenza popolazione tra 18 e 44 anni di età	Veneto, Marche, Emilia Romagna, Toscana, Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli, Liguria	Campania, Calabria, Sicilia, Puglia, Basilicata, Lazio; Sardegna, Trentino Alto Adige, Molise, Abruzzo, Lombardia
percentuale di NO	Liguria, Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Marche, Umbria, Emilia Romagna, Toscana, Trentino Alto Adige	Sardegna, Sicilia, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Abruzzo, Lazio, Veneto, Friuli, Molise

Si può affermare con assoluta certezza che il Sud ha scelto il NO al referendum costituzionale, ma con altrettanta certezza si può affermare che quel NO non è tanto riferito alla riforma della Costituzione maldestramente concepita, scritta ed approvata da un Parlamento tra l'altro di fatto delegittimato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 13 gennaio 2014, quanto ad una politica economica che non ha risolto i problemi del Sud (povertà, e disoccupazione), variabili che risultano essere quelle più fortemente correlate all'esito del referendum, come efficacemente dimostra il grafico che rappresenta i differenti valori che assume il coefficiente di determinazione nelle regressioni lineari che pongono in relazione le variabili considerate.

Gli stessi problemi avevano motivato il risultato del voto alle elezioni europee del 2014, che ha determinato l'effimera convinzione di poter contare su un consenso plebiscitario.

Nell'articolo che pubblicai a commento di quel risultato, col titolo *dalle ragioni della speranza alla speranza della ragione* scrivevo *Gli eventi degli anni appena trascorsi dimostrano l'estrema volatilità del consenso politico: un patrimonio che è difficilissimo conquistare, che è invece facilissimo disperdere. La straordinaria capacità comunicativa che Matteo Renzi ha dimostrato, congiuntamente con alcune mosse elettoralmente vincenti (una sicuramente quella degli 80 euro in busta paga), hanno portato il partito democratico ad un risultato elettorale che non è eccessivo definire straordinario. Per la prima volta in decenni di storia politica il partito democratico è il primo partito praticamente in tutte le province italiane. Questo risultato offre a Matteo Renzi una opportunità unica: rispondere concretamente a quella fiducia e a quella speranza che ne hanno determinato il successo. Per far questo è però indispensabile che l'euforia della vittoria lasci il campo alla razionalità dell'azione politica, basata su scelte chiare e coerenti, adeguate agli obiettivi che si vogliono conseguire e idonee a conseguirli con la tempestività che si impone in una situazione in cui le condizioni di vita e l'iniustizia sociale sono rappresentate dai dati riportati nella premessa. Al di là delle perplessità di fondo sulla logica e sui limiti del riformismo, ciò che serve al Paese sono pochi, essenziali, immediati interventi che rimuovano i problemi che ne impediscono lo sviluppo.*

Tra quegli interventi indicavo *una consistente ed immediata riduzione del debito pubblico ed un piano straordinario di investimenti per il rilancio dell'economia*, gli stessi interventi che avevo individuato come prioritari in un articolo scritto 20 anni or sono, in tema di spesa pubblica e stato sociale.

Interventi che devono essere incastonati in una visione strategica che superi la sterile contrapposizione tra rigore e sviluppo ed individui le cause interne che costituiscono reale impedimento alla crescita economica:

- una evasione fiscale che ci vede al primo posto in Europa;
- un sistema fiscale sostanzialmente iniquo
- una corruzione dilagante in tutti i gangli dell'amministrazione pubblica
- una amministrazione della giustizia assolutamente inefficiente
- una amministrazione pubblica ancora lontana da quei principi di efficienza, efficacia ed economicità evocati dall'articolo 97 della Costituzione

Questi erano, sono e rimangono i problemi veri da risolvere, e su questi Matteo Renzi avrebbe dovuto concentrare tutte le energie e le risorse possibili, cooptare le intelligenze migliori a livello nazionale ed internazionale per trovare soluzioni immediate e concrete, anziché perdere tre anni ad inseguire riforme che non sono certo una priorità per il Paese, e che oltretutto sono state gestite malissimo, sia nel metodo che nel merito.

Sorprende e sconcerta che a fronte di un risultato così chiaro anziché avviare con umiltà una seria analisi critica della propria incapacità di visione politica e di ascolto delle istanze che emergono nitide da dati oggettivi, si continui ad affermare che in questi tre anni sono state fatte cose mirabili.

Sorprende e sconcerta una affermazione delirante come “partiamo dal 41%, come se fosse logico immaginare che coloro che si sono espressi per il SI rappresentino i potenziali elettori del PD, ignorando quanti di quei SI sono stati espressi per senso di responsabilità, per il timore delle catastrofi economiche da più parti evocate in caso di vittoria del NO.

Sorprende e sconcerta che a fronte del risultato del referendum non si sia dato un segno chiaro e forte di discontinuità, chiamando una figura di alto profilo istituzionale a gestire una transizione verso elezioni che finalmente diano al Paese un Governo che sia espressione della volontà popolare, in ossequio all'articolo 1 della nostra Costituzione: *la sovranità appartiene al popolo*.

Nasce legittimo un sospetto, che trova fondamento, oltre che nell'aver dato vita ad un governo che si pone in assoluta continuità con quello che lo ha preceduto, nell'incredibile rapidità con la quale la crisi è stata risolta. Il sospetto che tutto fosse già deciso, che le consultazioni di fatto siano state del tutto ininfluenti su un esito di cui milioni di italiani si chiedono il senso, e ai quali l'unica risposta possibile è quella stessa che Virgilio dà, prima a Caronte e poi a Minosse, nell'Inferno dantesco: *vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare*.

APPENDICE STATISTICA

figura 1 – percentuale di votanti per Regione

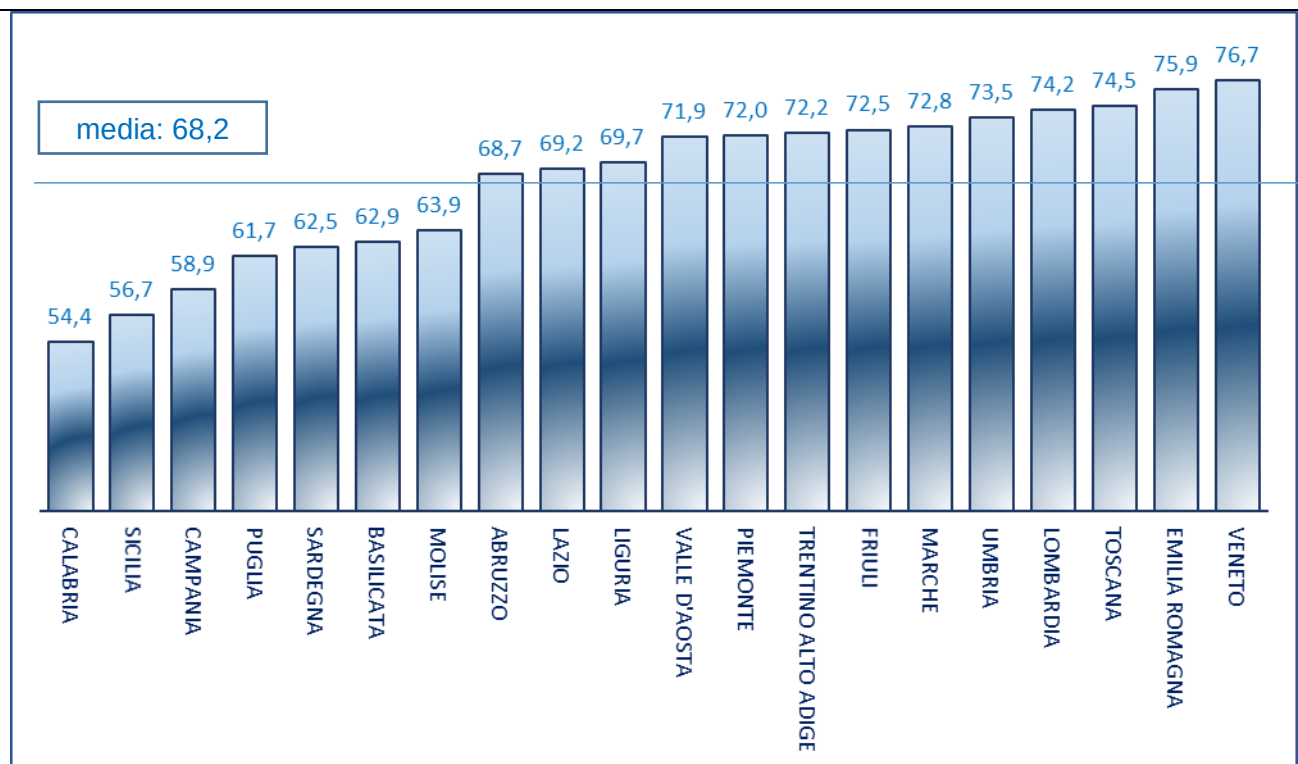
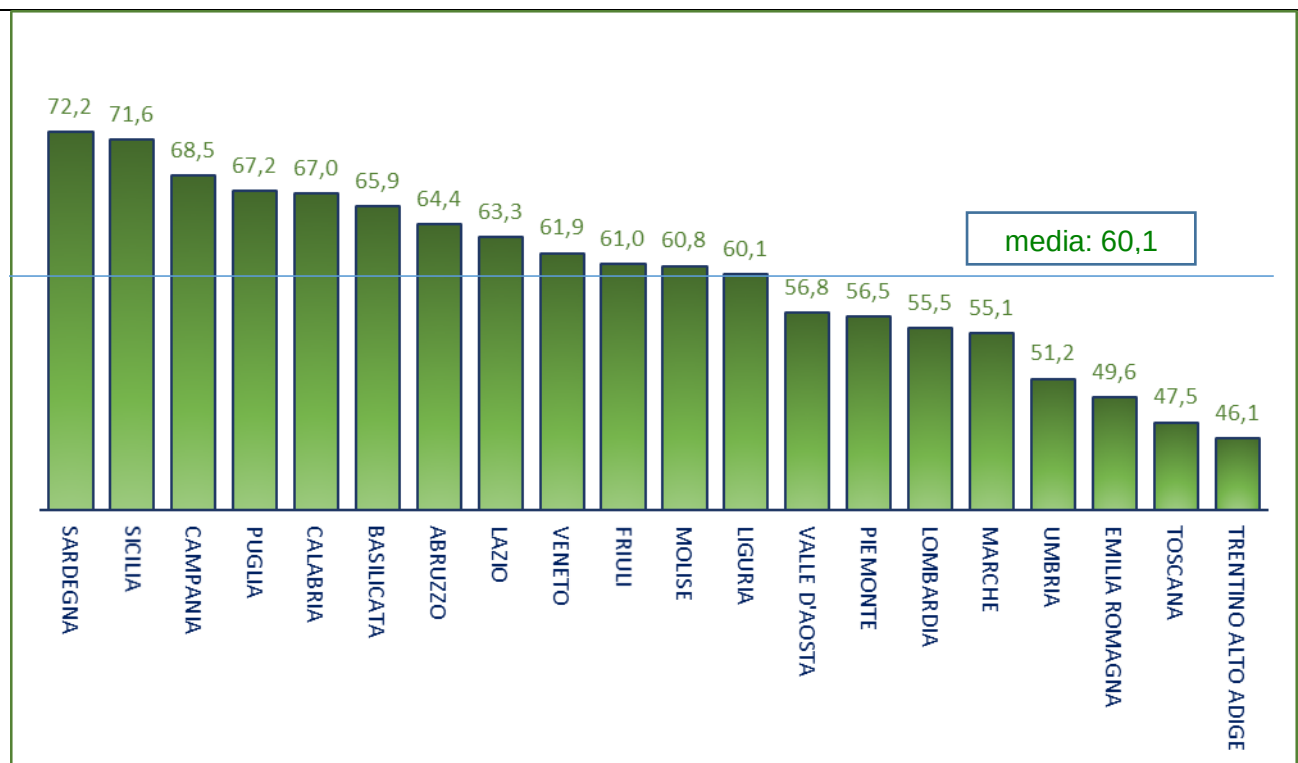


figura 2 – percentuale di NO per Regione



fonte: Ministero dell'Interno

figura 3 – prodotto interno lordo pro capite per Regione

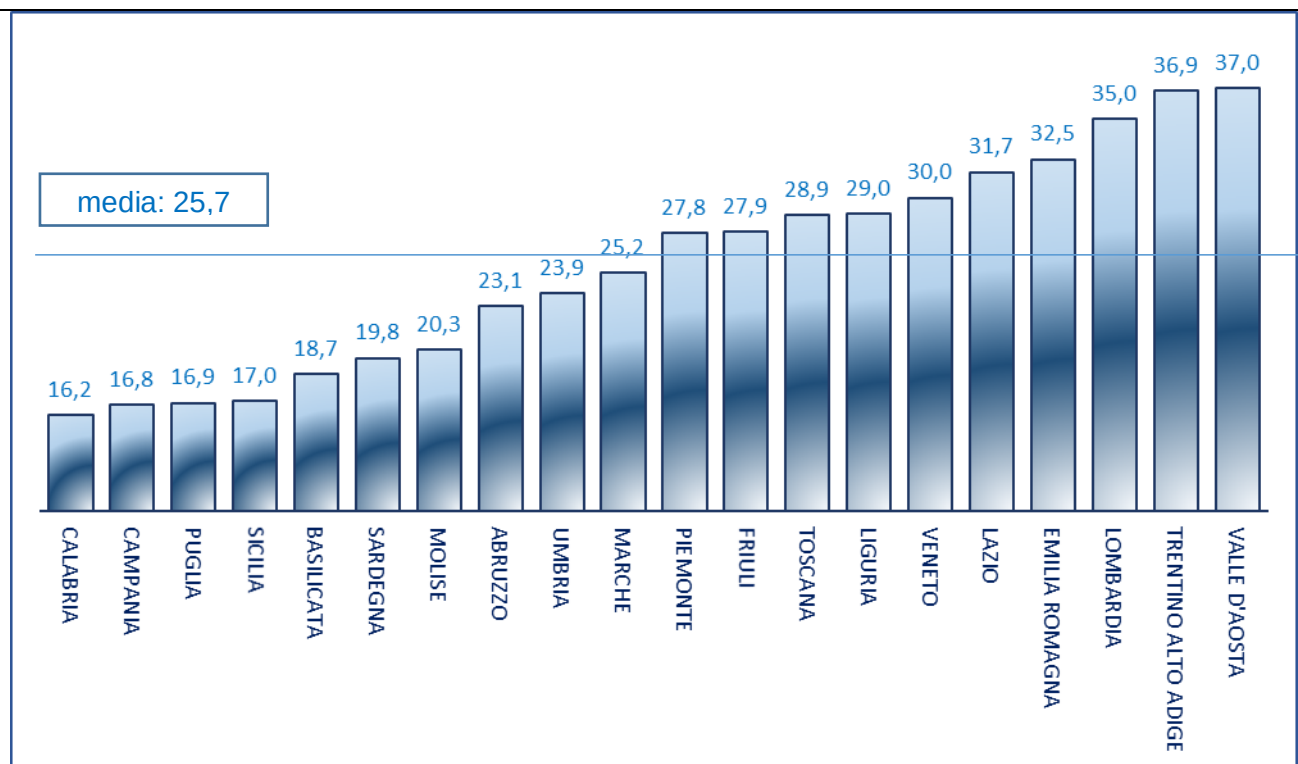
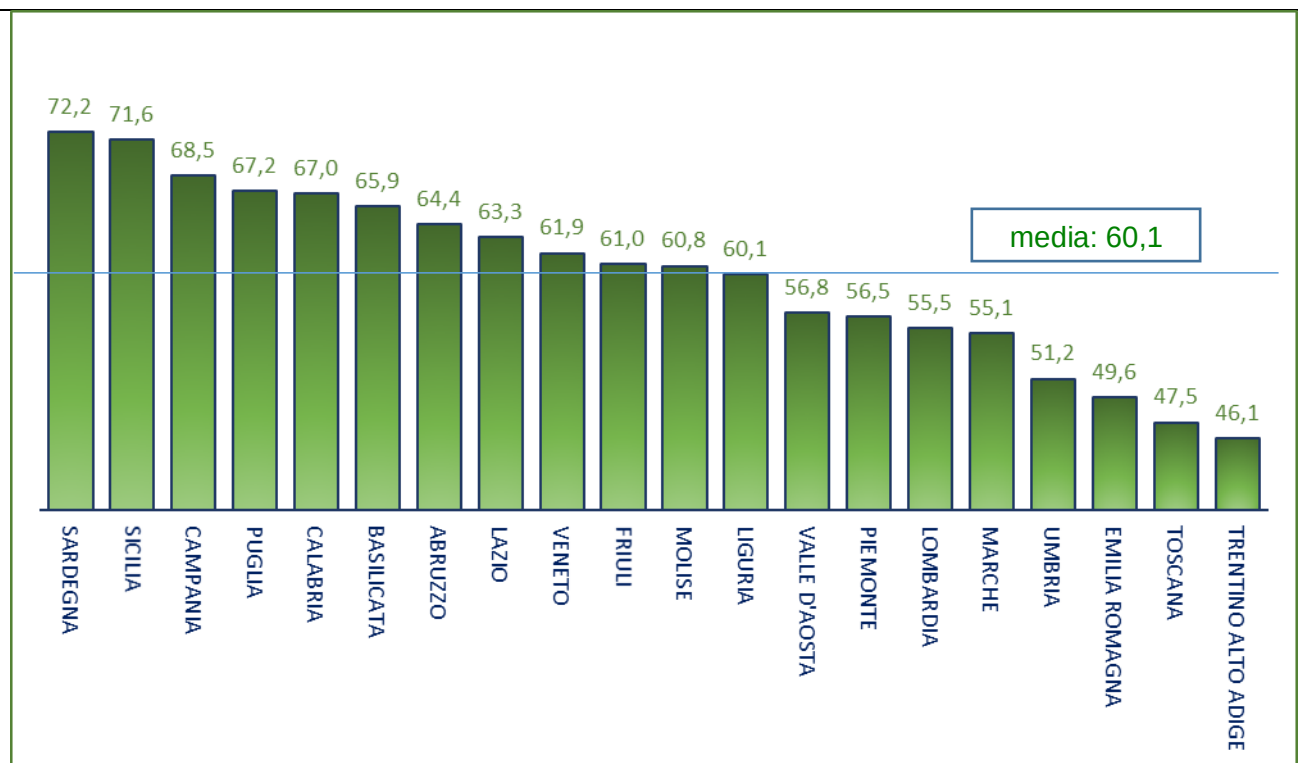


figura 4 – percentuale di NO per Regione



fonti: I.STAT – il datawarehouse dell'ISTAT – Ministero dell'Interno

figura 5 – indice di disoccupazione per Regione

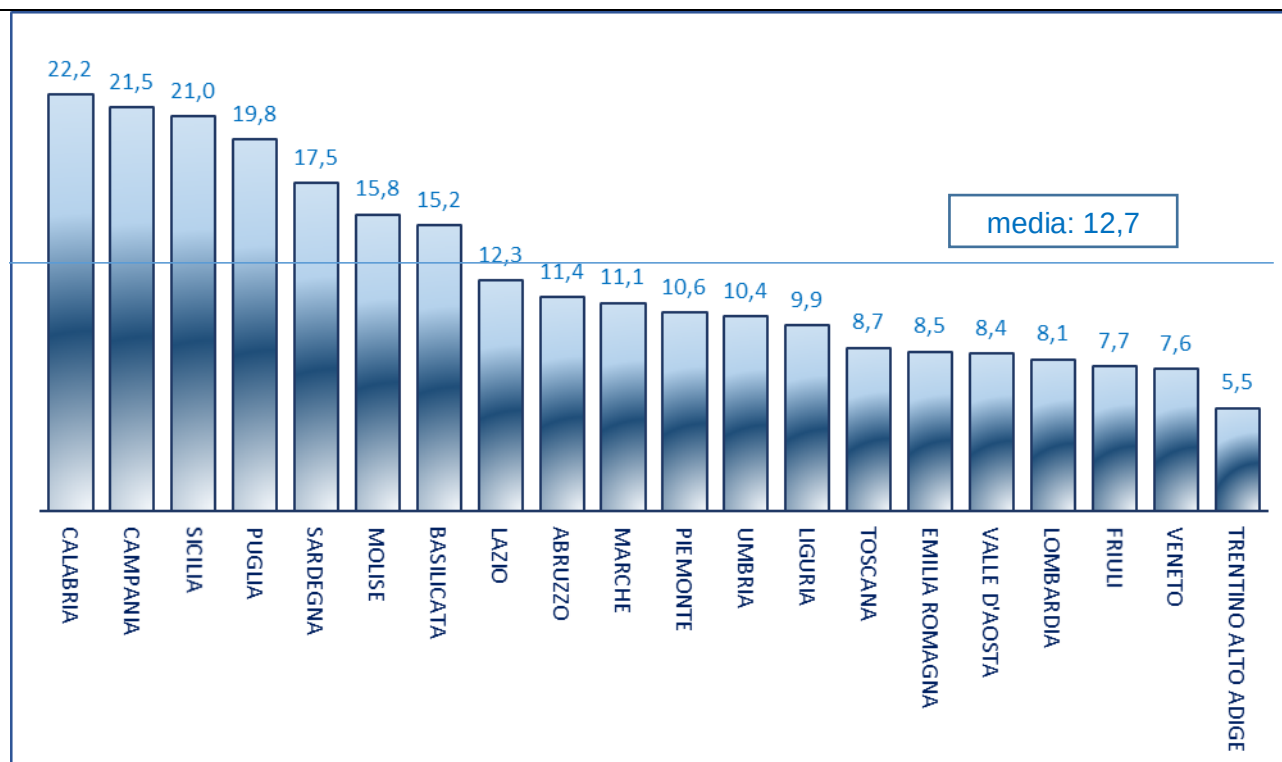
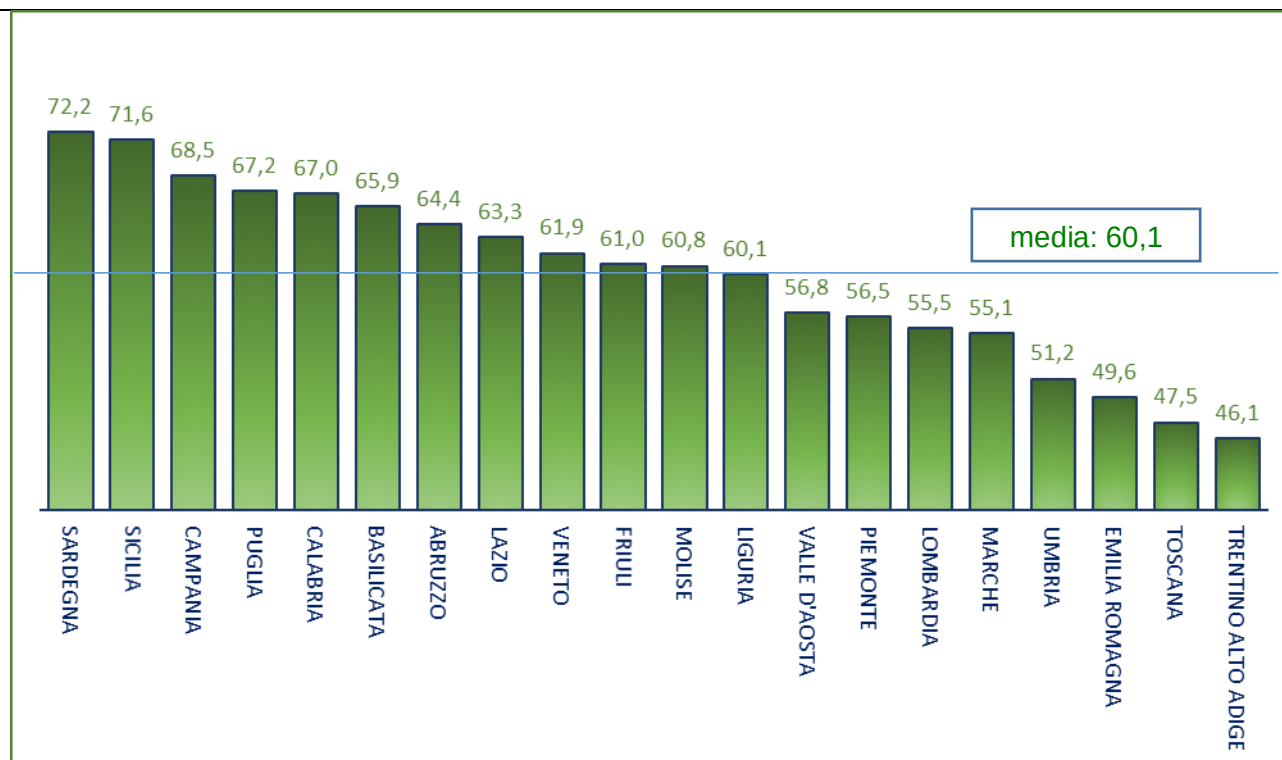


figura 6 – percentuale di NO per Regione



fonti: I.STAT – il datawarehouse dell'ISTAT – Ministero dell'Interno

figura 7 – incidenza percentuale di povertà per Regione

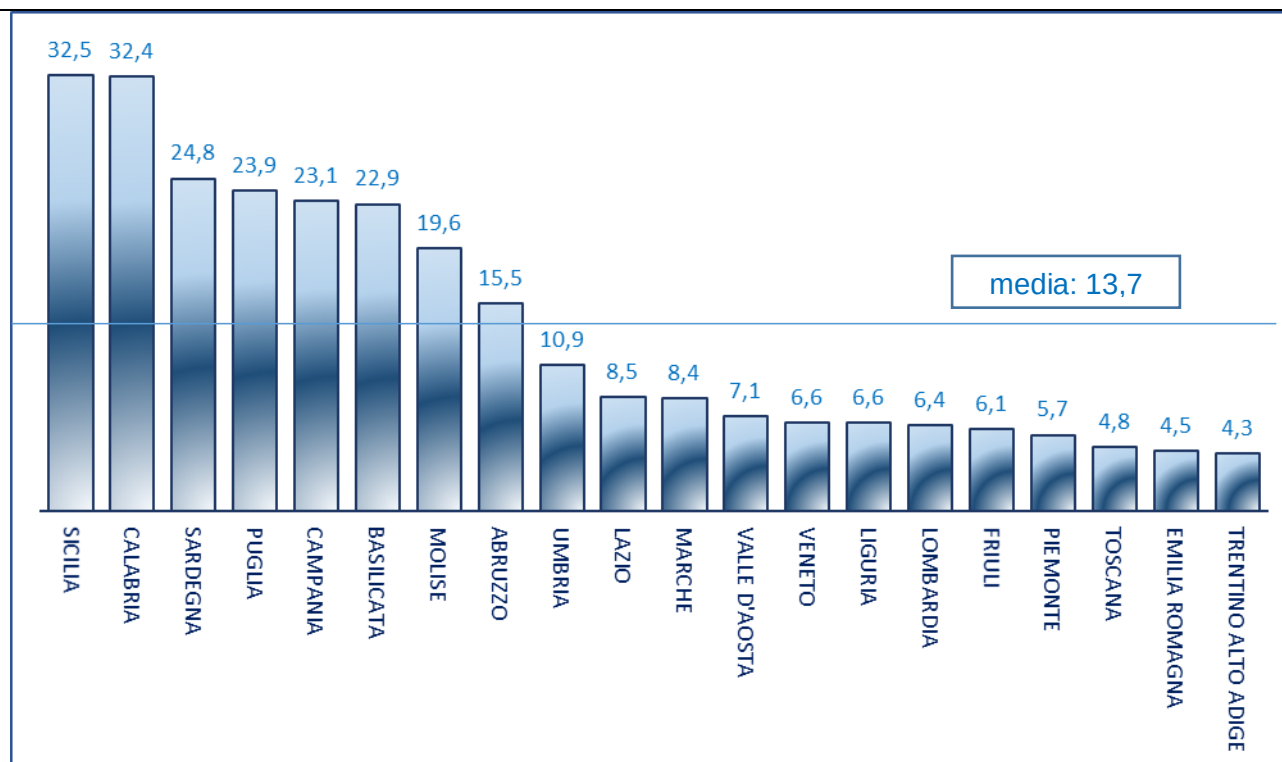
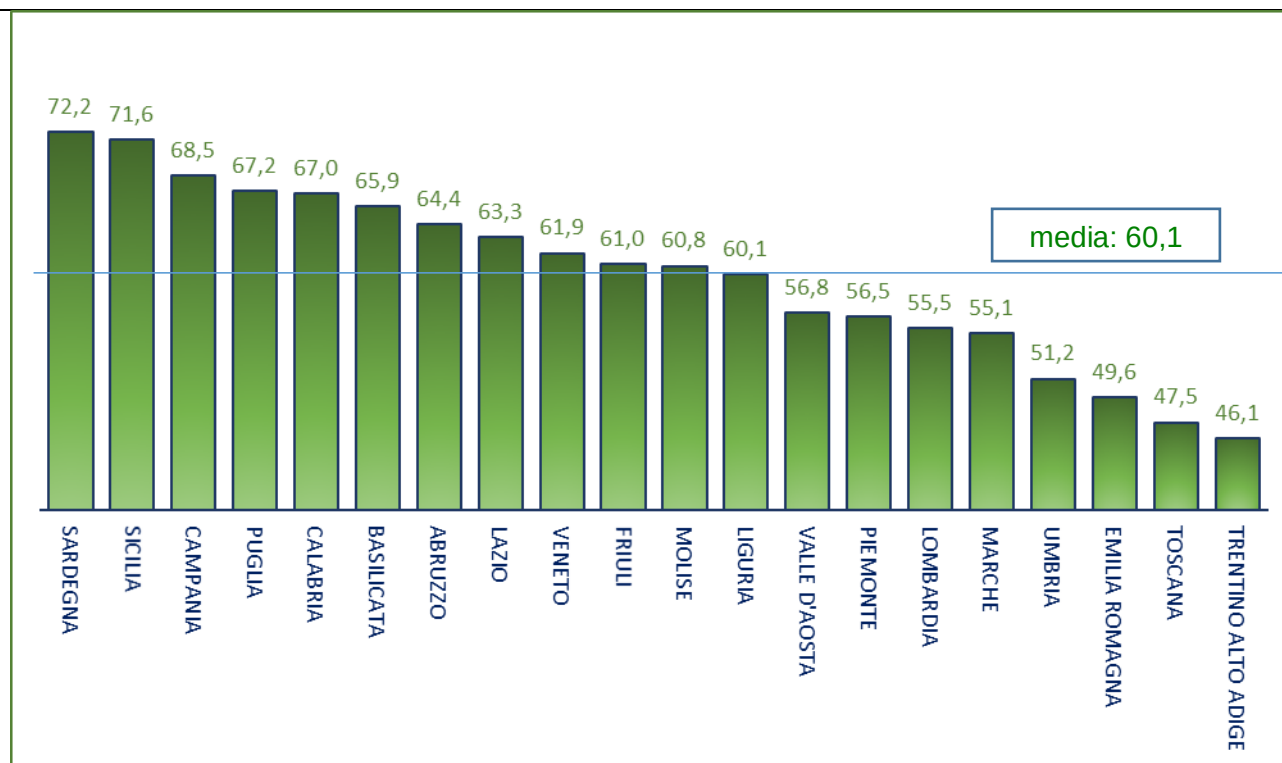


figura 8 – percentuale di NO per Regione



fonti: I.STAT – il datawarehouse dell'ISTAT – Ministero dell'Interno

figura 9 – incidenza percentuale di giovani per Regione

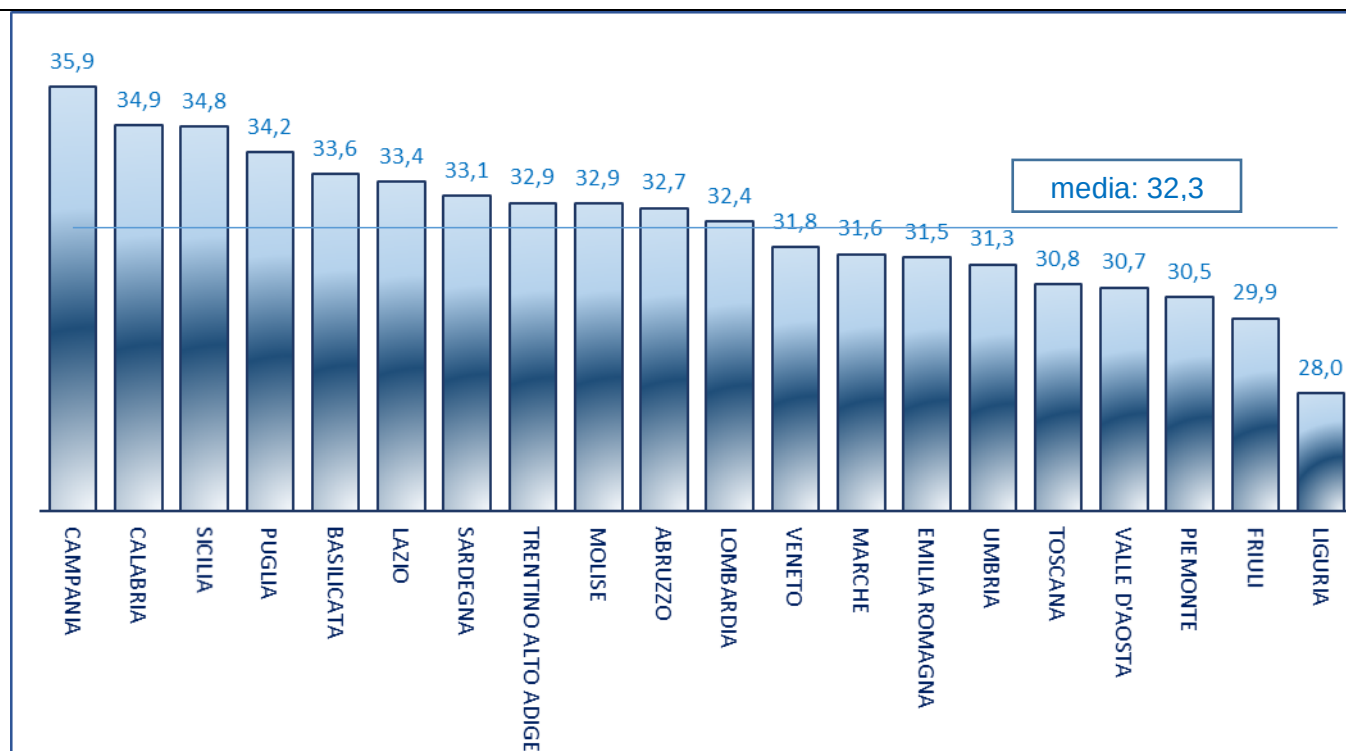
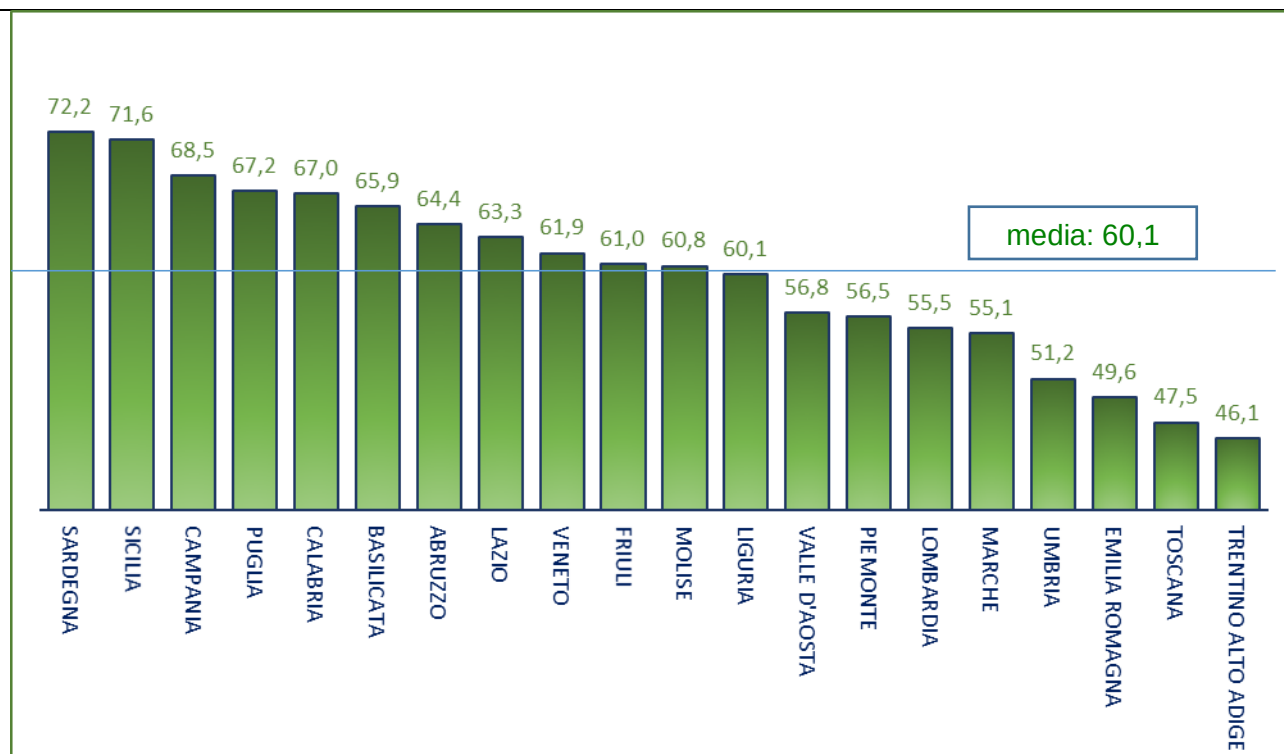
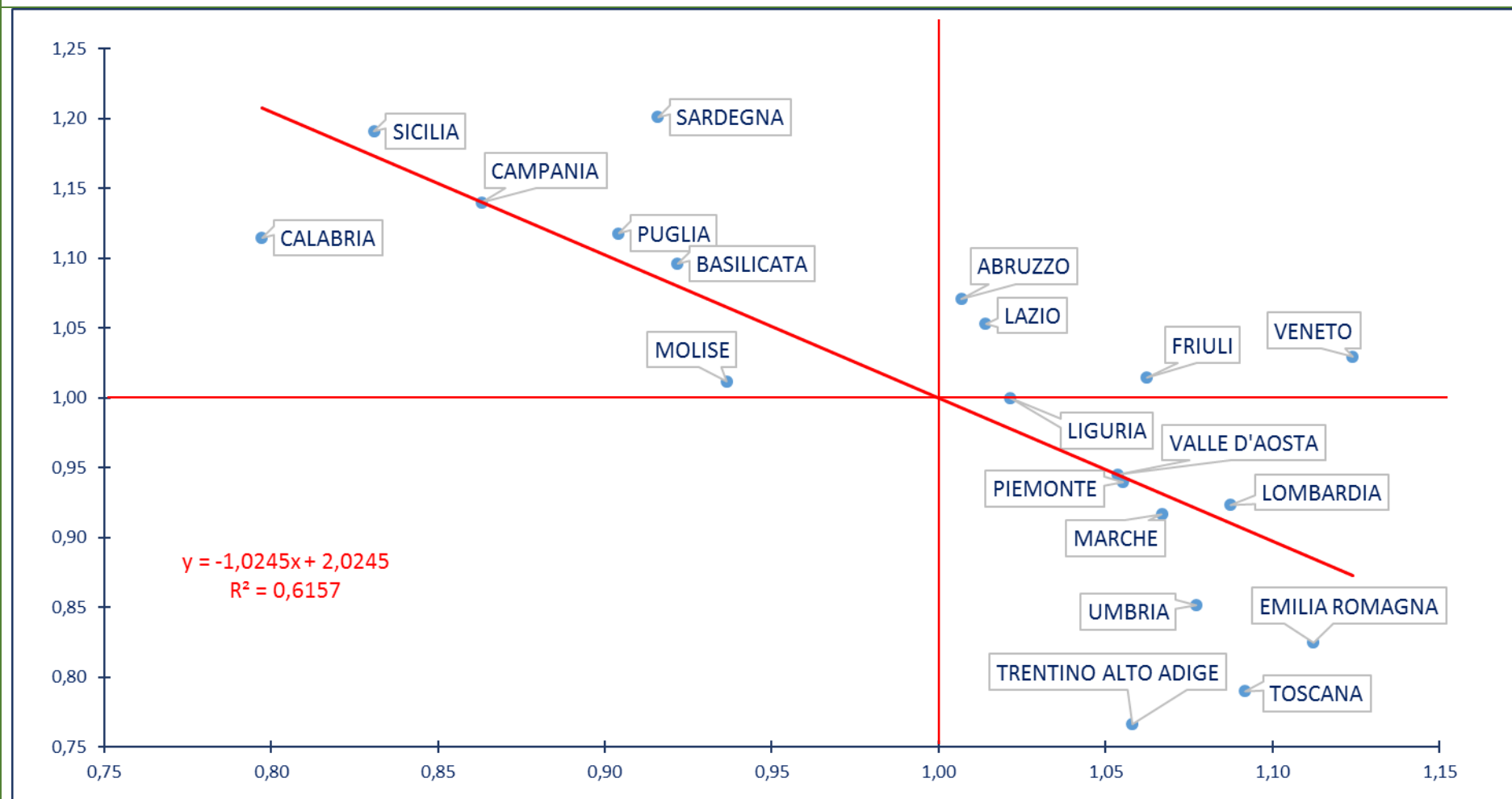


figura 10 – percentuale di NO per Regione



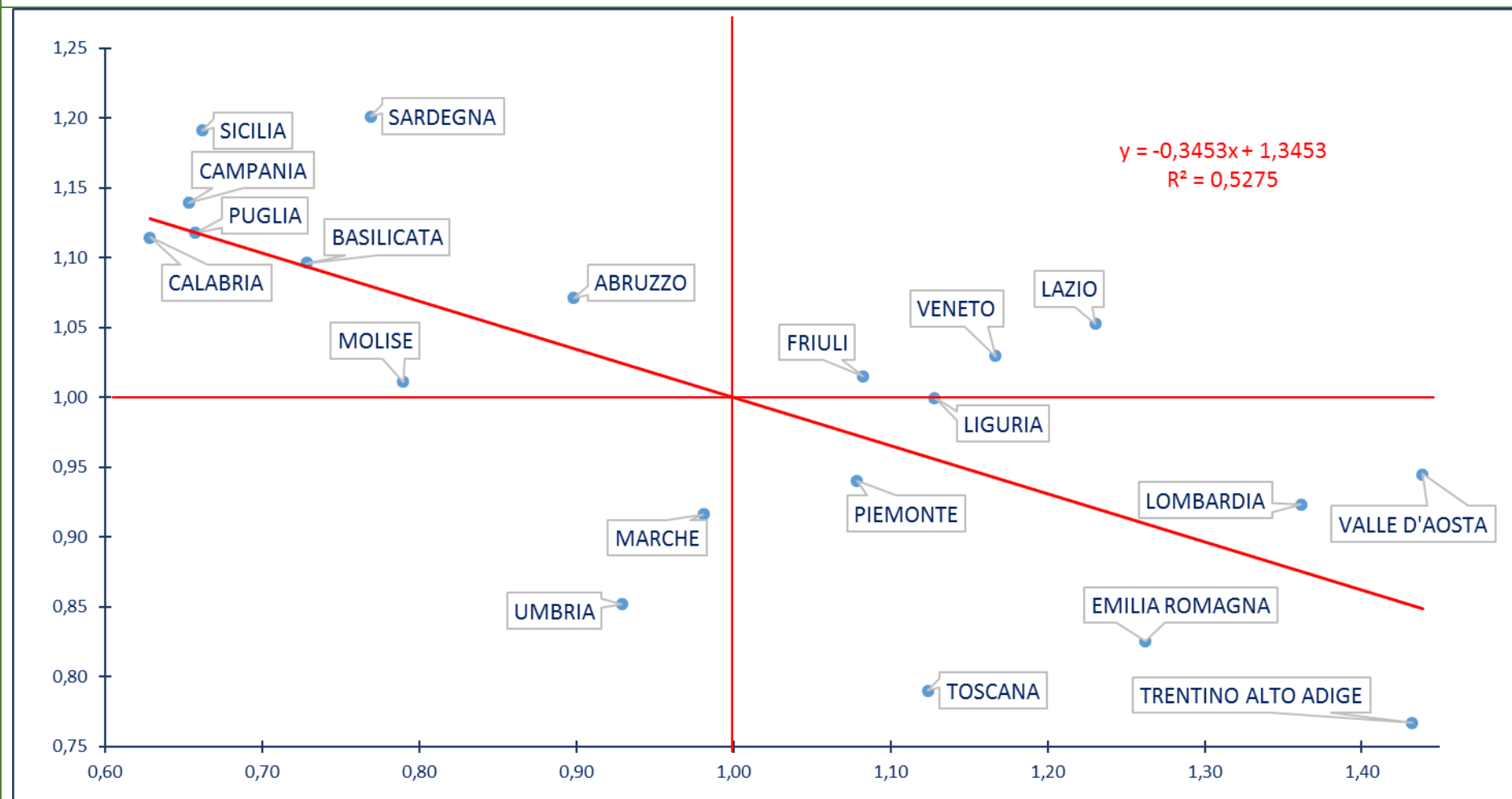
fonti: demo ISTAT – Ministero dell'Interno

figura 11 – correlazione tra percentuale di votanti (asse x) e percentuale di NO (asse y)



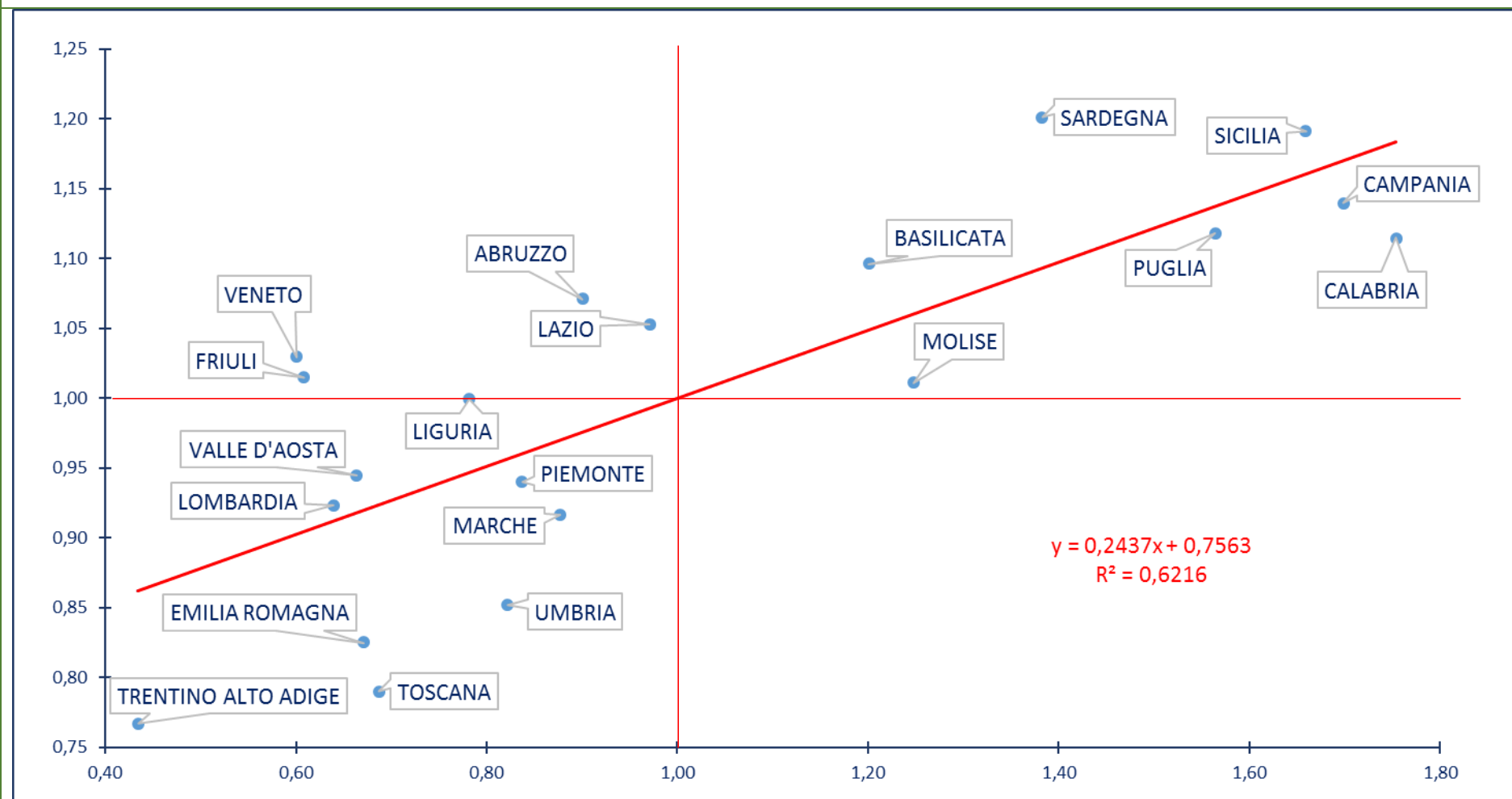
fonte: Ministero dell'Interno

figura 12 – correlazione tra prodotto interno lordo pro capite (asse x) e percentuale di NO (asse y)



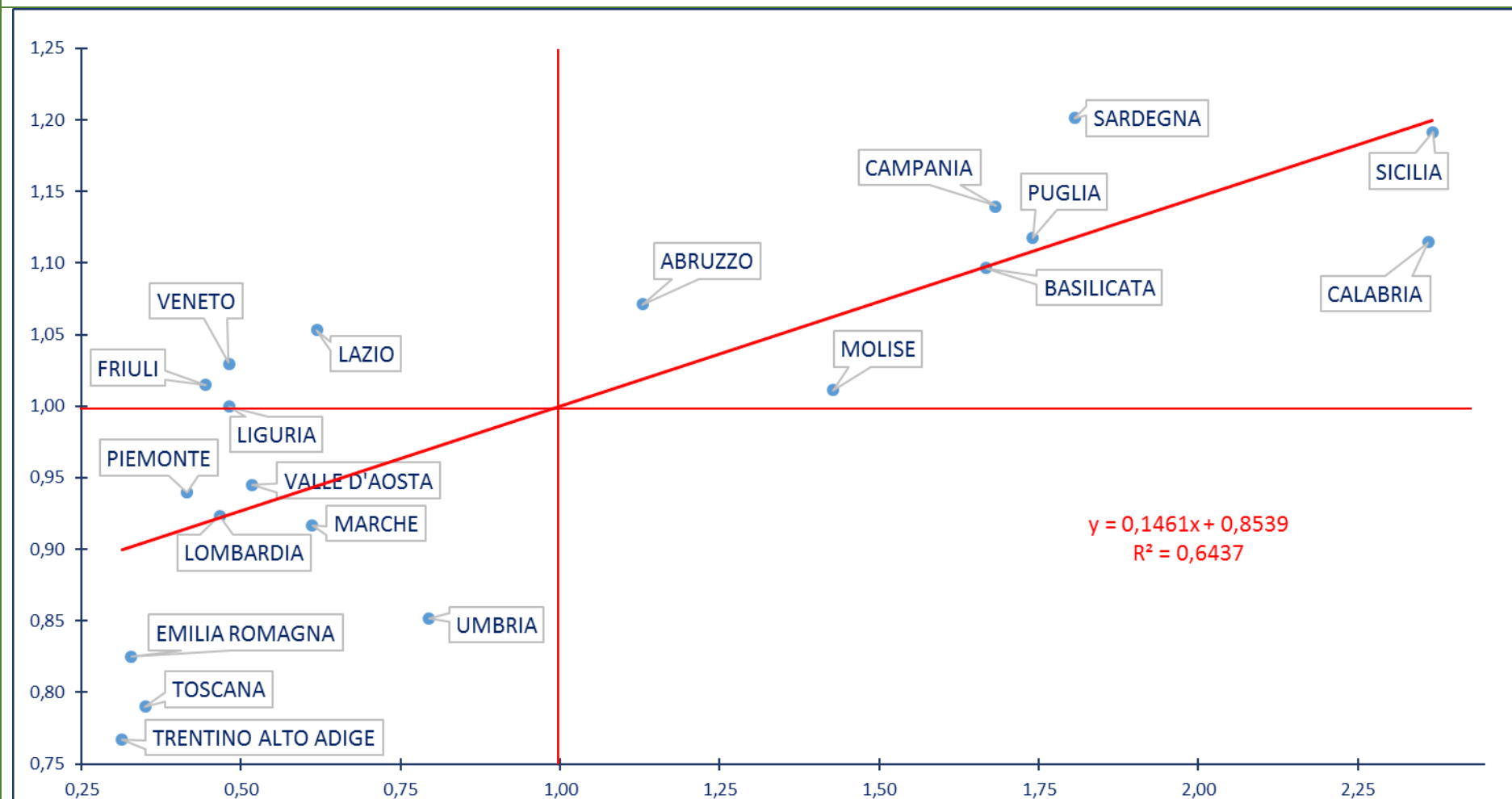
fonte: Ministero dell'Interno – I.STAT il datawarehouse dell'ISTAT

figura 13 – correlazione tra indice di disoccupazione e percentuale di NO



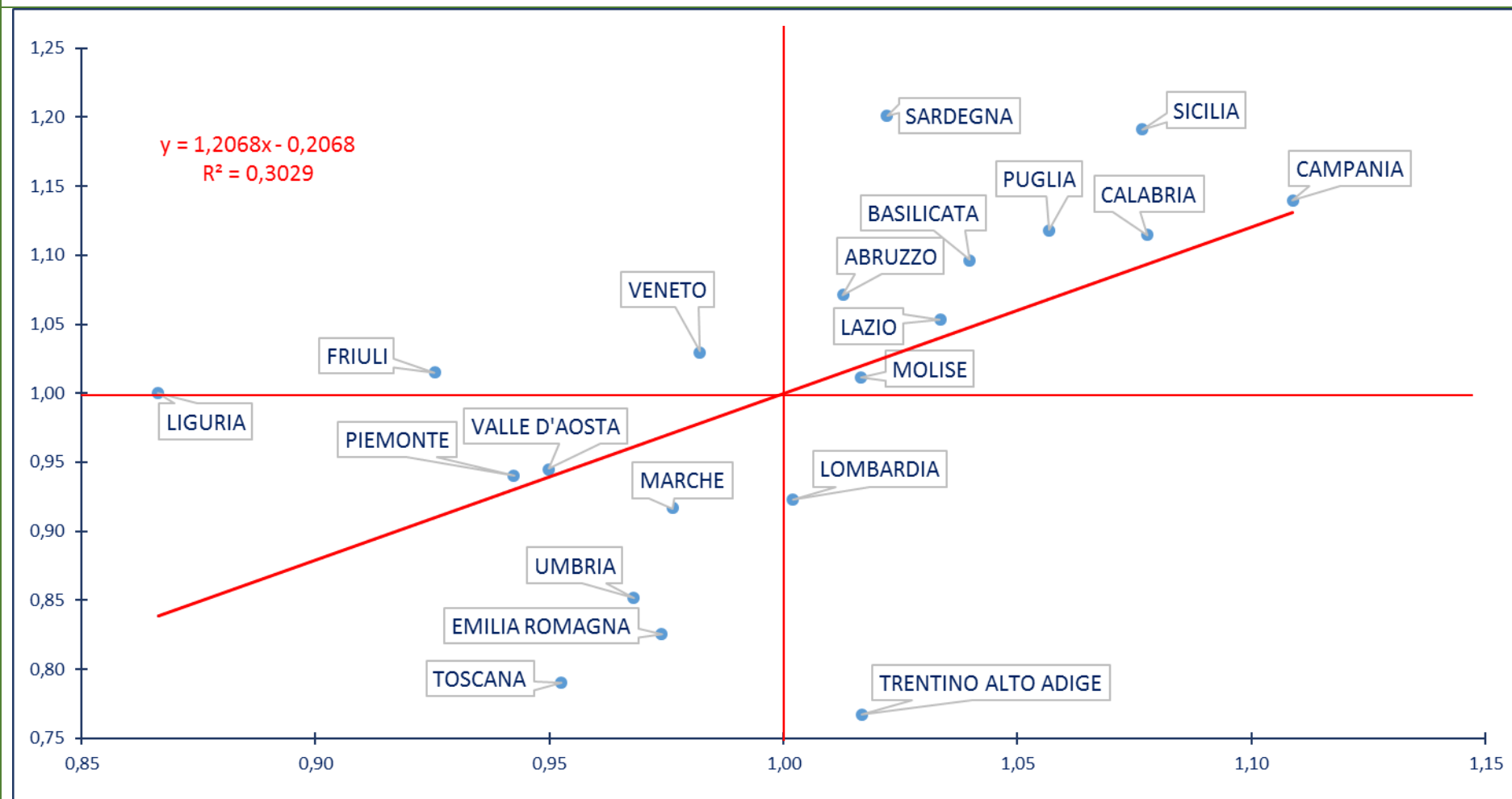
fonte: Ministero dell'Interno – I.STAT il datawarehouse dell'ISTAT

figura 14 – correlazione tra incidenza percentuale della povertà (asse x) e percentuale di NO (asse y)



fonte: Ministero dell'Interno – I.STAT il datawarehouse dell'ISTAT

figura 15 – correlazione tra incidenza percentuale di giovani (asse x) e percentuale di NO (asse y)



fonte: Ministero dell'Interno – ISTAT demoISTAT