

Nodi e prospettive delle riforme istituzionali

di Gian Candido De Martin

SOMMARIO: 1. Le principali riforme in discussione. - 2. La riforma del Parlamento. - 3. La revisione del disegno autonomistico. - 4. La riforma elettorale.

1. Le principali riforme in discussione

Pendono in Parlamento a fine 2014 – insieme ad altre questioni di rilevante portata, a partire dal *Jobs act* e dalla legge di stabilità, con connesse tensioni tra le regole Ue e le scelte nazionali a sostegno del lavoro e della ripresa economica – alcuni provvedimenti legislativi che da tempo sono nell'agenda del confronto politico-parlamentare e che a vario titolo possono trasformare fortemente il futuro assetto istituzionale e politico del nostro Paese. Da un lato sono in discussione riforme della Costituzione destinate ad incidere non poco sia sulla fisionomia del Parlamento e delle strutture di governo della Repubblica, sia sul riparto dei ruoli tra Stato e autonomie, alle quali si possono associare gli ambiziosi (addirittura rivoluzionari, secondo i proponenti) progetti di riforma dell'amministrazione pubblica, enunciati dal Governo nella scorsa estate e poi aperti anche a consultazioni telematiche dei cittadini. Dall'altro è egualmente *in itinere* dall'inverno scorso, dopo una pronuncia di parziale illegittimità costituzionale della vigente legge elettorale (c.d. *Porcellum*), un tentativo di riforma organica del sistema di elezione della Camera, obiettivo politico primario del Governo Renzi, che è riuscito a far approvare a marzo a Montecitorio – in base anche al c.d. accordo del Nazareno con Berlusconi – un testo attualmente al vaglio del Senato (A.S. 1385).

Circoscrivendo qui l'attenzione alle riforme costituzionali ed elettorali, data la loro importanza prioritaria nelle dinamiche istituzionali e politiche (e per le stesse prospettive di vita del governo in carica), si può sintetizzare qualche considerazione sia per riassumere lo stato dell'arte che per

valutare i principali nodi critici e gli scenari possibili, fermo restando che molte sono ancora le variabili pendenti in grado di condizionare, frenando o accelerando, il dibattito parlamentare e l'esito delle riforme.

2. La riforma del Parlamento

La riforma costituzionale riguarda – in base al testo varato ad agosto dal Senato e ora alla Camera per completare la prima lettura (A.C. 2613) – una serie numerosa di modifiche relative a quasi tutti i titoli della parte seconda della Costituzione sull'ordinamento della Repubblica: resta fuori solo il titolo IV sulla magistratura. Le più rilevanti – prescindendo comunque qui dalle innovazioni sull'elezione del presidente della Repubblica e dei giudici costituzionali di spettanza del Parlamento, nonché sulla soppressione del CNEL – sono certamente quelle destinate a superare il bicameralismo paritario ed a razionalizzare il procedimento legislativo, con lo spostamento del baricentro politico sulla Camera dei deputati, alla quale sola verrebbe ricondotto il rapporto fiduciario col Governo.

Il nuovo Senato dovrebbe, invece, essenzialmente esprimere la rappresentanza in Parlamento delle istituzioni territoriali (74 per le regioni e 21 per i comuni), così completando in una direzione utile il disegno della Repubblica delle autonomie, restato su questo punto incompiuto nella riforma c.d. federalista del 2001. Il Senato, in sostanza, dovrebbe assicurare alle autonomie regionali e locali la partecipazione soprattutto alle decisioni legislative che le riguardano, talora in posizione di parità con la Camera (v. norme costituzionali), ma per lo più con meri poteri di interlocuzione, richiamo o proposta, talvolta rafforzata, fermo restando quindi il ruolo legislativo preminente della Camera.

Queste radicali innovazioni, che sono peraltro in larga sintonia con quanto previsto in gran parte delle democrazie europee contemporanee, mirano a snellire le procedure e ad accelerare le decisioni del Parlamento, superando il "doppione" ora vigente, sia in campo legislativo che nel rapporto col governo, assicurando nel contempo alle "voci del territorio" la possibilità di interagire nell'ambito di un ramo del Parlamento, certo assai ridotto quanto a numero dei componenti (complessivamente 100, compresi i cinque senatori di nomina presidenziale), quindi con un non trascurabile risparmio

nei costi della politica (anche per via della scelta – sottolineata con qualche enfasi – di divieto di indennità aggiuntive ai senatori rispetto a quelle previste nelle istituzioni di provenienza).

In linea di massima si tratta di un prospettiva condividibile, a parte qualche venatura populistica, anche se non mancano profili per i quali sarebbero auspicabili miglioramenti nel prosieguo dell'iter della legge costituzionale. In particolare, per la composizione ci si può chiedere se non sarebbe preferibile avere due sindaci per ciascun ambito regionale, invece di uno solo (affidando in ogni caso la loro designazione non ai Consigli regionali ma ad assemblee di sindaci), in modo da rappresentare distintamente i comuni medio-piccoli, inferiori ai quindicimila abitanti (che sono oltre 7300 sul totale di 8.053), rispetto a quelli di maggiore consistenza o metropolitani, che col loro peso politico finirebbero per assorbire interamente la rappresentanza degli enti locali. Inoltre, proprio nell'ottica di valorizzare la voce delle autonomie, dovrebbe essere rafforzato il ruolo del Senato per talune leggi di specifico rilievo per le istituzioni autonome territoriali, a cominciare da quelle che consentirebbero in vario modo una ingerenza statale in materie di competenza regionale, in virtù della c.d. clausola di supremazia o della riserva al legislatore statale della determinazione di "disposizioni generali e comuni".

3. La revisione del disegno autonomistico

A parte questi problemi in ordine al Senato, le maggiori riserve riguardano però le proposte di modifica del titolo V, che appaiono sostanzialmente ispirate da una logica neocentralistica rispetto a quanto si era previsto con la riforma del 2001, oltretutto assai poco attuata nei suoi assi portanti. In effetti, la riforma ora in discussione prefigura un riparto della potestà legislativa che ricentralizza una serie di materie, in taluni casi senz'altro giustificato (v. produzione e distribuzione dell'energia elettrica, grandi opere pubbliche, comunicazioni e grandi reti di trasporto), ma per lo più frutto di una scelta che finisce per penalizzare il possibile ruolo utile dei legislatori regionali, ulteriormente poi depotenziati dalla esplicita previsione della suddetta clausola di supremazia, che sostanzialmente affida al legislatore statale – e non alla Costituzione – la concreta definizione dell'autonomia regionale, con una soppressione solo apparente della potestà concorrente.

Ulteriore forte perplessità desta poi la scelta di mantenere lo *status quo* per le Regioni speciali, con un divario crescente e problemi di tenuta del sistema, specie per via dei privilegi finanziari di

cui tali Regioni a vario titolo godono, e che non potrebbero essere più messi in discussione, visto che (inopinatamente) gli adeguamenti dei loro statuti speciali sarebbero possibili *pro futuro* solo di intesa con le Regioni interessate.

Del pari, destano molte perplessità le scelte in ordine alle autonomie locali. In primo luogo, per quanto concerne la soppressione delle Province come soggetti istituzionali autonomi, nonostante la loro esistenza ultrasecolare e il loro avvenuto riconoscimento quali espressioni delle comunità territoriali di area vasta, in applicazione del fondamentale principio autonomistico. Tale scelta, al di là di possibili problemi di costituzionalità, comporta certamente una *deminutio* della democrazia locale e problemi di riassetto delle molte e rilevanti funzioni di competenza provinciale (in materia di assetto territoriale, di ambiente, di viabilità e trasporti locali, di edilizia scolastica, e via dicendo), che rischiano ora di essere accentrate, amministrativizzando (provincializzando) le Regioni, a danno del loro ruolo proprio di enti di legislazione e di programmazione. Criticabile è, inoltre, la drastica riduzione degli spazi di autonomia organizzativa e di autocontrollo degli enti locali, con la rinuncia a dar vita ad autonomie effettivamente responsabili, vincolate nel finanziamento a una stretta correlazione tra funzioni attribuite e risorse devolute in base a costi standard oggettivi.

In definitiva, dunque, si prospetta un sostanziale ridimensionamento del disegno autonomistico della Repubblica, oltretutto finora disatteso o attuato in modo fuorviante, con una contraddizione paradossale, rispetto alla scelta di valorizzazione delle autonomie nel nuovo Senato. Tutto ciò è verosimilmente frutto di un disorientamento e di una cultura dell'autonomia responsabile recessiva e gracile e di tentazioni ricorrenti di neocentralismo: di qui l'auspicio che vi sia un attento ripensamento nel successivo *iter* della riforma costituzionale.

4. La riforma elettorale

Quanto infine alla riforma elettorale, senza ovviamente qui entrare nei dettagli tecnici che ogni legge in materia contiene (certo non trascurabili per le implicazioni politiche che ne possono derivare), ci si limita a tre rapide considerazioni sul testo approvato nel marzo scorso, il c.d. *Italicum*, di impostazione maggioritaria, sia per la previsione di un premio del 15% alla coalizione che superi il 37% (con eventuale ballottaggio in caso diverso), con soglie minime di rappresentanza

differenziate a seconda che la singola lista faccia parte o meno di una coalizione, comunque con un'opzione per piccole circoscrizioni a liste bloccate piuttosto che per voti di preferenza.

In primo luogo, va rilevato che – nella prospettiva della trasformazione del Senato in organo a elezione indiretta – la riforma riguarda unicamente (e correttamente) l'elezione della Camera dei deputati, la quale a regime dovrebbe essere l'unico organo politico rappresentativo a elezione popolare diretta. Non va peraltro sottaciuto che, nel caso non venisse approvata in parallelo la riforma costituzionale del Senato, sorgerebbe un problema serio, perché resterebbe in vita l'attuale Senato eletto su base regionale e si dovrebbe applicare nella prossima tornata elettorale (magari anticipata) la legge elettorale "emendata" dalla Corte costituzionale, che è di impianto sostanzialmente proporzionale, con soglia di sbarramento per tutti al 4%. Di qui, il nesso stretto tra riforma costituzionale e riforma elettorale, che dovrebbero poter procedere di pari passo, accelerando il più possibile l'approvazione.

Ma questa esigenza di celerità deve fare i conti – per quanto riguarda la legge elettorale – col nuovo orientamento espresso dal Presidente del Consiglio, che vorrebbe attribuire il premio di maggioranza non più alla coalizione, ma alla lista che raggiunga la soglia del 40% (che otterrebbe il 54% dei deputati): modifica che spingerebbe in direzione di un sostanziale bipartitismo, piuttosto che di un bipolarismo, e che avrebbe comunque evidenti implicazioni rispetto alle possibili coalizioni e alla sorte di molte forze politiche minori, per le quali si sta ora parlando di un abbassamento della soglia di sbarramento al 3%. Inoltre, si va ipotizzando una soluzione di mediazione che aprirebbe al voto di preferenza, ma con una percentuale di liste bloccate. Il punto di approdo è quindi ancora incerto, anche perché vi è chi frena temendo che, approvata la riforma, si andrebbe ad elezioni anticipate.

Si può infine aggiungere che, a fronte delle difficoltà pendenti, non manca chi immagina soluzioni più semplici e rapide – anche se (almeno per ora) politicamente non molto condivise – con il ripristino, ad esempio, magari con qualche variante, del *Mattarellum*, ossia del sistema elettorale sperimentato prima del subentro del *Porcellum*, ora vigente, sia pure largamente trasformato dalla Corte costituzionale.

Tanti sono, dunque, i nodi ancora da sciogliere, anche se sembra intravedersi una linea complessiva volta a cercare di varare in parallelo riforme costituzionali ed elettorali con il supporto anche (di almeno parte) delle opposizioni. I prossimi mesi ci diranno se è finalmente la volta buona

per l'approvazione di un disegno che indubbiamente trasformerebbe in modo significativo le dinamiche istituzionali e politiche, aprendo una nuova fase nella vita democratica del nostro sistema.