

## **Luci e ombre della riforma costituzionale**

(editoriale per il n. 4/15 di "Dialoghi")

Gian Candido De Martin

La riforma costituzionale approvata dal senato a metà ottobre e destinata verosimilmente a concludere il suo iter parlamentare nel prossimo aprile, salva poi la verifica referendaria in autunno, riguarda a vario titolo oltre 40 articoli sull'ordinamento della Repubblica, con l'obiettivo di superare il bicameralismo paritario e semplificare il procedimento legislativo (prevedendo la fiducia al governo della sola camera e un senato che diventa soprattutto la voce delle autonomie in parlamento), rafforzare la governabilità e ridefinire – anzi ridimensionare - condizione e ruolo di regioni ed enti locali. Si tratta di una riforma per certi versi da tempo attesa, in particolare per il superamento del doppione tra le due camere, al fine di modernizzare le istituzioni parlamentari in sintonia con gran parte degli stati europei, con un risultato politico non scontato, fortemente perseguito dal governo Renzi, che aveva dato avvio al dibattito con una propria iniziativa, utilizzando anche parte delle proposte formulate dai "saggi" nominati nel 2013 dal governo Letta e dal presidente Napolitano.

Questo ruolo forte del governo in una vicenda che dovrebbe vedere come protagonista principale il parlamento ha certo accentuato le contrapposizioni politiche e lo scarso spirito costituente che ha contrassegnato il dibattito parlamentare, in cui è in definitiva prevalsa più la ricerca di compromessi interni alla maggioranza – come sulle modalità di elezione dei senatori – piuttosto che la ricerca di sintesi condivise dalle principali componenti politiche, in vista anche di soluzioni più stabili nel tempo. Si sono tra l'altro registrati fenomeni inediti di ostruzionismo, talora folcloristico, con decine di milioni di emendamenti e uscite dall'aula di gran parte delle opposizioni, a segnare le difficoltà di portare in porto una riforma che ha avuto in senato un'esiguità di consensi su punti importanti, fors'anche per la ritrosia di molti senatori a varare una riforma destinata a penalizzarli.

Aldilà di queste considerazioni di metodo, si deve comunque valutare il merito del nuovo quadro costituzionale offerto dalla riforma, che taluno esalta come risolutiva e lungimirante, mentre altri demonizza paventando autoritarismi e rischi di sovvertimento degli equilibri tra i poteri. Ritengo personalmente che si debba distinguere tra alcune prospettive sicuramente positive, almeno sul piano potenziale, e una serie di aspetti problematici, che dovrebbero indurre a qualche ripensamento, riconoscendo comunque – in via generale – che la riforma può delineare un sistema per certi versi più semplice e efficiente nelle decisioni, con leggi più rapide e un governo più stabile e con poteri più incisivi. Non è certo poco, specie a fronte di una deriva delle istituzioni democratiche del nostro paese da tempo alle prese con tante difficoltà sul terreno della governabilità e della rappresentanza di un sistema plurale.

Ciò premesso, a voler riflettere brevemente sui tre punti principali del disegno riformatore – nuovo senato, governabilità, autonomie - vi sono evidenti chiaroscuri. In effetti, sul nuovo assetto del parlamento per un verso non si può che convenire sulla distinzione tra una camera politica, cui vengono affidate le decisioni legislative e la fiducia al governo, e un senato rappresentativo delle autonomie, con una posizione di massima subordinata nel procedimento legislativo (salvo per le leggi costituzionali e quelle concernenti a vario titolo regioni ed enti locali), anche se non si può sottacere che è assai barocca la previsione di ben nove varianti nell'iter legis, con evidenti difficoltà dei futuri regolamenti parlamentari nel disciplinare i raccordi tra i due rami del parlamento. Restano comunque aperti, per altro verso, numerosi interrogativi sul senato ad elezione indiretta, sia in ordine alla composizione ibrida (designazione dei senatori da parte dei consigli regionali – e non delle giunte - “in conformità alle scelte espresse dagli elettori”, dopo il faticoso compromesso che rinvia la soluzione del nodo a future norme statali e regionali; mentre per i comuni un solo sindaco per regione, oltretutto designato da un organo regionale, col rischio che vengano rappresentati i soli capoluoghi), sia in ordine al funzionamento, con l'incognita di membri a part-time, oltretutto con la scelta demagogica del costo zero.

Quanto alle prospettive di maggiore governabilità, le modifiche costituzionali – che si integrano con quelle connesse al nuovo sistema elettorale per la camera – certamente mirano a rafforzare di molto il ruolo dell'esecutivo, in certo modo concretando finalmente l'odg Perassi, approvato a suo tempo dall'assemblea costituente per evidenziare l'opportunità di ripensare in un secondo momento il rapporto governo-parlamento a fronte di scelte che allora – dopo i guasti del periodo fascista - avevano indotto ad attenuare la posizione del governo, puntando piuttosto sulla centralità del parlamento. Di fronte al nuovo assetto, che dovrebbe far evolvere il sistema politico in direzione di una netta semplificazione bipolare, se non bipartitica, non ci si può non porre la domanda sui rischi connessi a questo nuovo equilibrio dei poteri in cui la posizione forte del governo si abbina alla carenza di adeguati contrappesi e garanzie, circoscritti al presidente della Repubblica e alla corte costituzionale, con evidente rischio di una verticalizzazione e concentrazione di potere nell'esecutivo che può dar vita ad una sorta di presidenzialismo di fatto (anche se mi pare fuorviante parlare di una rottura democratica e di “un uomo solo al comando”).

Interrogativi ancor più consistenti sorgono a proposito della nuova revisione del titolo V in ordine alle autonomie regionali e locali. Infatti, se si è fatto un passo avanti rappresentando e valorizzando le autonomie territoriali nel riassetto del senato, si sono nel contempo materializzati orientamenti sostanzialmente assai contraddittori nella nuova disciplina costituzionale dei poteri delle regioni e degli enti locali, in cui si registra un'autentica e radicale inversione di rotta rispetto alla riforma del 2001, che intendeva realizzare un sistema policentrico di autonomie responsabili a tre livelli, spostando il più possibile il baricentro (specie dell'amministrazione pubblica) verso le varie comunità territoriali, considerate istituzioni costitutive della Repubblica. Tale disegno, vanificato da una sostanziale inattuazione, a parte il ricorrente conflitto tra stato e regioni nella definizione del riparto dei rispettivi poteri legislativi, viene ora in larga misura abbandonato, ridimensionando fortemente il ruolo dei soggetti autonomi, al punto che si potrebbe parlare di autonomie assai condizionate se non in balia del centro.

Semplificando, a parte talune opportune razionalizzazioni nel riparto legislativo, con la reintestazione alla legislazione nazionale di alcune materie, specie in campo di produzione dell'energia e di infrastrutture, appare evidente l'obbiettivo complessivo di ricentralizzazione del sistema, in evidente contraddizione tra l'altro col fondamentale principio autonomistico sancito nell'art.5 della costituzione, in base al quale si dovrebbero il più possibile rafforzare regioni ed autonomie locali, attuando in concreto anche il principio di sussidiarietà. Invece si è tra l'altro inserita una clausola di supremazia e una riserva al legislatore nazionale di ingerenza in gran parte delle materie di competenza regionale. Le regioni vengono di fatto ridimensionate in enti di amministrazione, in parallelo con la soppressione delle province, degradate ad enti di area vasta (per ora assai evanescenti quanto ad ordinamento e funzioni), con un indebolimento complessivo della democrazia locale. E vi è un'ulteriore grave contraddizione, perchè questo ridimensionamento non riguarda le regioni speciali e province autonome, per le quali la riforma non si applica fino alla revisione dei rispettivi statuti, da realizzare d'intesa con le singole regioni interessate e quindi col rischio che non se ne faccia nulla. Si tratta di un'evidente disparità di trattamento, che accentua i privilegi (soprattutto) finanziari di cui attualmente godono queste regioni (pari ad un quarto del totale e ad un sesto della popolazione italiana), per cui si pone sempre più un interrogativo di fondo sulla legittimità sostanziale di questo doppio binario in contrasto con vincoli di sistema e con la coesione nazionale.

Come si vede, non sono pochi né trascurabili i limiti del testo di riforma fin qui approvato. Tutto ciò dovrebbe suggerire qualche ulteriore riflessione e interventi migliorativi, che però sembra debbano ormai essere rinviati ad una fase successiva, come auspicato anche dal presidente emerito Napolitano, considerato dalla ministra Boschi "il padre della riforma". In definitiva quindi, accanto all' apprezzamento per talune scelte potenzialmente utili per il funzionamento del sistema istituzionale e politico repubblicano, resta il rammarico per un risultato con molte ombre o incognite, che non agevoleranno oltretutto il compito degli elettori nel referendum del prossimo autunno, tanto più che non si potrà esprimere un sì o un no distinto per le singole parti, ma solo sulla riforma nel suo complesso (possibilmente evitando di trasformare il voto in un sì o no al governo in carica).