

Le riforme istituzionali del Governo Renzi

Mario Gorlani

1. Se dovessimo giudicare le riforme istituzionali avviate dal Governo Renzi dal punto di vista delle condizioni politiche in cui si contestualizzano, dovremmo concludere che non potrebbe esserci momento meno propizio dell'attuale: il principale leader dell'opposizione è stato dichiarato decaduto da parlamentare ed è stato affidato ai servizi sociali in esecuzione di una sentenza di condanna definitiva; una forza politica che rappresenta oltre il 25% dell'elettorato risulta indisponibile, nei fatti, a qualunque compromesso; il partito di maggioranza relativa esprime una leadership forte, ma manifesta al suo interno dissensi aperti, al limite della rottura; gli altri gruppi sono attraversati da spinte dissolutive che rendono difficile qualunque posizione di sintesi; infine, ma non meno importante, la Corte costituzionale ha dichiarato la parziale illegittimità della legge elettorale in forza della quale questo Parlamento è stato elet-

to, il che solleva interrogativi seri sulla legittimazione delle attuali Camere a proseguire nella legislatura e, tanto più, a mettere mano alla Carta fondamentale.

Il contesto parrebbe quindi suggerire l'opportunità di soprassedere a propositi ambiziosi di revisione della Costituzione; eppure, da un lato lo stallo politico determinato dall'esito elettorale del febbraio 2013, destinato ad aggravarsi se si dovesse tornare al voto con il sistema elettorale riscritto dalla Corte costituzionale con il parziale annullamento del "porcellum", dall'altro lato la preoccupazione di arginare un sentimento antipolitico sempre più diffuso nell'opinione pubblica, hanno rafforzato la convinzione del Presidente del Consiglio e di un largo schieramento trasversale dell'urgenza di far approvare dalle Camere almeno la revisione del bicameralismo paritario (e di altri non secondari aspetti della II parte della Costituzione) e la nuova legge eletto-

rale, anche a costo di qualche forzatura.

2. Contro simili propositi sono già state mosse diverse critiche, che attingono sia al metodo e ai presupposti stessi delle riforme, sia al merito delle proposte.

L'obiezione più radicale fa leva sul fatto che un Parlamento di "nominati", la cui composizione è il frutto distorto di una legge elettorale giudicata dalla Corte contraria a Costituzione nei suoi meccanismi caratterizzanti (premio di maggioranza assegnato a prescindere dai voti conseguiti; premio di maggioranza su base regionale al Senato; assenza di preferenze), non avrebbe la legittimazione politica e costituzionale per modificare la Carta fondamentale; e ciò ancorché la stessa Corte, nella sentenza n. 1 del 2014, si sia preoccupata di assicurare che la dichiarazione di parziale incostituzionalità della legge elettorale "non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto": vale a dire, non è in discussione il diritto dell'attuale Parlamento di legiferare, perché gli effetti della sentenza si produrranno a partire dalle prossime elezioni. Al contrario, secondo la critica più radicale (formulata dal prof. Pace, ma anche da Zagrebelsky e Rodotà) l'attuale Parlamento, dopo la sentenza della Corte, dovrebbe limitarsi a ri-

scrivere la legge elettorale e, quanto alla modifica della Carta, a ridurre il numero dei parlamentari e rivedere il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, senza varare una riforma che, toccando la forma di governo, metterebbe in discussione una delle strutture portanti della nostra democrazia.

La critica, pur autorevolmente sostenuta, presta il fianco a più di un'obiezione: come stabilire, infatti, quali sono le riformi ammissibili e quali no? E poi: tornando alle urne a breve, senza aver approvato nessuna delle correzioni da più parti auspiccate, vista l'attuale frammentazione del quadro politico e l'indisponibilità del Movimento 5 Stelle a qualsivoglia compromesso sulle riforme, non si ripeterebbe, nella prossima legislatura, una situazione di stallo identica a quella odierna, con l'aggravante di aver perso altri mesi preziosi, mentre si richiede, per rispondere alle esigenze del debito pubblico e della crisi economica, continuità nell'azione del Governo e del Parlamento?

In realtà, una simile posizione sembra vagheggiare condizioni ideali per le riforme – un Parlamento eletto con sistema proporzionale; partiti politici animati da spirito costituente e generosamente propensi a collaborare per definire un nuovo e più razionale assetto istituzionale; un clima culturale e sociale nel Paese e nell'opinione pubblica capace di accompagnare e stimolare il dibattito parlamentare – oggettivamente difficili, se non

impossibili, da realizzare nell'attuale contesto. Per questo motivo, risulta più proficuo un approccio pragmatico e concreto, più attento alla qualità e razionalità tecnica delle soluzioni proposte e meno impegnato in teorizzazioni astratte sullo spirito costituente.

3. Le critiche di metodo e di legittimità non paiono peraltro scoraggiare, al momento, i propositi di Matteo Renzi, il quale ha fatto della celere approvazione delle riforme istituzionali uno dei punti qualificanti e irrinunciabili del suo programma.

In poche settimane, abbiamo così avuto tre distinte iniziative governative: la legge Delrio (che, in verità, è stata avviata dal Governo Letta), che ha trasformato le Province e rilanciato il ruolo delle istituende Città metropolitane; il disegno di legge elettorale – cosiddetto “italicum” – approvato dalla Camera dei deputati, che ha ripristinato il premio di maggioranza alla Camera, legandolo però al raggiungimento di almeno il 37% dei voti o alla vittoria al secondo turno di ballottaggio; il disegno di legge per la revisione del bicameralismo paritario e del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni.

Se, dopo la legge Delrio, dovessero giungere in porto anche le altre due proposte del Governo, ci troveremo di fronte ad un assetto istituzionale e territoriale fortemente innovato e, per molti versi, radicalmente diverso dall'attuale. Sul piano della

forma di governo avremmo, infatti, una sola Camera elettiva – la Camera dei deputati – con un Senato che diverrebbe organo di rappresentanza diretta delle Regioni e dei Comuni, estraneo al circuito fiduciario Parlamento-Governo e dotato di poteri consultivi-sospensivi nei confronti dell'attività legislativa della Camera, ad eccezione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, alle quali parteciperebbe con parità di poteri, e della partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea; grazie alle nuove regole elettorali si creerebbero le condizioni per garantire alla lista o alla coalizione di liste vincitrice delle elezioni una maggioranza numerica all'interno della Camera, quantomeno all'inizio della legislatura (essendo ben noto, e per certi versi ineliminabile, l'italico vizio del cambio di casacca in corso di mandato parlamentare); si determinerebbe altresì, presumibilmente, una notevole riduzione della rappresentanza parlamentare delle forze minori, a cui la soglia di sbarramento dell'8% – o del 4,5%, se la coalizione di cui fanno parte raggiunge almeno il 12% dei voti – renderebbe assai impervio l'accesso; si assicurerebbe infine un percorso privilegiato ai disegni di legge del Governo in Parlamento, con la possibilità di ottenerne la discussione e approvazione entro sessanta giorni dalla presentazione, in cambio di limiti più stringenti al ricorso alla decretazione d'urgenza.

Sul piano dell'assetto territoriale, a fronte della de-costituzionalizzazione delle province – probabile preludio alla loro completa abolizione o comunque ad una sostanziale riduzione dei loro poteri – si avrebbe un inserimento stabile delle Regioni e dei Comuni nel circuito legislativo nazionale, ancorché soltanto in posizione sospensiva-consultiva. Regioni e Comuni si vedrebbero riconosciuta la possibilità, tramite il Senato delle autonomie, di eleggere il Presidente della Repubblica (le Regioni, per la verità, già lo fanno, con una pattuglia sostanzialmente identica a quella ipotizzata dal progetto) e, soprattutto, di eleggere due dei cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare. Inoltre, si avrebbe una più razionale distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, con l'abolizione della potestà legislativa concorrente, un più completo elenco delle competenze statali, e la sostanziale reintroduzione dell'interesse nazionale quale legittimo motivo per il Parlamento per avocare a sé determinate competenze regionali.

4. Che il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo debba essere mantenuto in capo alla sola Camera dei deputati è approdo pacifico per qualunque ordinamento costituzionale che adotti la forma di governo parlamentare (e, peraltro, sostanzialmente condiviso anche dai detrattori della riforma proposta dal Governo Renzi). Nessuna forma di governo

parlamentare conosce infatti l'istituto della doppia fiducia di entrambe le Camere, e questo per due ordini di ragioni. Innanzitutto, per un motivo di funzionalità del sistema, perché una doppia fiducia genera il rischio – che in Italia abbiamo sperimentato in due delle ultime tre legislature (ma lo stesso avvenne nel 1994) – di maggioranze distinte nei due rami del Parlamento, con evidenti ripercussioni sulla stabilità degli esecutivi. In secondo luogo perché, nella forma di governo parlamentare, all'ottocentesca separazione dei poteri tra Parlamento e Governo si è ormai sostituita la contrapposizione tra il governo e la sua maggioranza parlamentare da un lato, e le opposizioni dall'altro lato (in Parlamento, ma anche negli enti territoriali, nell'opinione pubblica, nel sistema dei media, a livello sociale); con gli organi di garanzia costituzionale chiamati a sorvegliare il rispetto delle regole. Per assicurare quindi l'indispensabile valore del pluralismo e della garanzia delle minoranze e dei diritti fondamentali, la forma di governo parlamentare, oggi, non dovrebbe valorizzare tanto la contrapposizione tra Parlamento e Governo, con il primo chiamato a frenare gli eccessi del secondo attraverso una sorta di palude nella quale far incagliare i progetti di legge sgraditi (e che, nella nostra esperienza, ha incoraggiato il ricorso a strumenti impropri come la decretazione d'urgenza, le eccessive deleghe legislative, i maxiemendamenti e le questioni di

fiducia), quanto la capacità di contrasto politico dell'opposizione, il ruolo dell'opinione pubblica e dei media, e gli organi di garanzia.

5. Bene fa, dunque, il Governo Renzi a portare avanti l'esclusione del Senato dal circuito fiduciario. Semmai, del "pacchetto" di riforme di cui si discute lascia perplessi – e solleva anche seri dubbi di legittimità costituzionale – la pretesa, che dovrebbe essere garantita dalla nuova legge elettorale, di assicurare comunque una maggioranza parlamentare, indipendentemente dal consenso effettivamente ottenuto da una forza politica o da una coalizione. Tutti i sistemi elettorali che operano nelle forme di governo parlamentari, infatti, adottano sì correttivi che favoriscono la semplificazione della rappresentanza, premiano i partiti maggiori e rendono meno agevole l'accesso alla Camera delle forze politiche minori (soglie di sbarramento; sistemi maggioritari uninominali a turno unico o a doppio turno; sistemi proporzionali applicati in circoscrizioni di ridotte dimensioni); ma si guardano bene dal prevedere meccanismi tali da dar vita a maggioranze posticce e poco rappresentative, come sono quelle che sorgono in virtù del surplus di seggi regalato ad una forza politica da un premio di maggioranza.

Si obietterà che, così, si rischia di ripetere l'endemico male della politica e delle istituzioni italiane, rendendo stabile ed obbligato il ricorso alle

larghe intese; ma, a parte il fatto che fino alle elezioni del 2008 – e, quindi, non un secolo fa – le due principali coalizioni avevano una rilevante ed autosufficiente capacità aggregativa del consenso, e che soltanto nel 2013 il successo del Movimento 5 Stelle ha introdotto una variabile imponderabile nel sistema politico, alterando le sue prospettive di funzionamento; e a parte il fatto che, in un periodo di crisi economica grave come l'attuale i governi di solidarietà nazionale o di larghe intese sono la norma più che l'eccezione in molti Paesi europei, resta il punto che non si può cedere alla suggestione di costruire una maggioranza numerica purchessia, snaturando il ruolo del Parlamento come luogo di sintesi del sistema politico e delle dinamiche sociali che stanno alla base degli spostamenti di consenso.

6. Nonostante si configuri come l'unica riforma davvero indispensabile e decisiva per ridare funzionalità e credibilità al sistema politico, il tema della legge elettorale sembra però per il momento accantonato rispetto alla ben più discussa proposta di riforma del Senato, rinominato "Senato delle autonomie" in omaggio ai nuovi criteri di rappresentanza che esso esprime, ed escluso dal rapporto fiduciario e, sostanzialmente, dal potere legislativo, se non nella defilata posizione di organo consultivo e sospensivo e di co-legislatore delle sole leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Se, nelle sue linee generali, la proposta va incontro a opinioni largamente condivise, nelle singole soluzioni tecniche sin qui ipotizzate essa presta il fianco a parecchie obiezioni.

Non mi iscrivo tra coloro che ne rimpiangono la natura elettiva e direttamente rappresentativa del corpo elettorale: la scelta di farne l'organo di rappresentanza degli enti regionali e locali ha il pregio di rendere coerente la struttura del Parlamento con l'assetto istituzionale del nostro ordinamento e di offrire una sede pubblica e visibile alla mediazione politica tra centro e periferia, sin qui relegata negli oscuri negoziati che si svolgono all'interno della Conferenza Stato-Regioni o, peggio, tra uffici legislativi nell'imminenza delle udienze innanzi alla Corte costituzionale.

Per converso, non convince la soluzione di affidare al Presidente della Repubblica il potere di nominare senatori ben 21 cittadini, destinati a durare in carica 7 anni, tra coloro che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo scientifico, artistico e letterario. La figura dei senatori a vita, oggi disciplinata dall'art. 59 Cost., viene così trasformata in una carica temporanea – 7 anni – ma, anziché eliminata come da più parti sollecitato, risulta accresciuta nel numero e, quindi, nel peso rispetto agli equilibri complessivi dell'organo il quale, è vero, non è più legato da un rapporto di fiducia con il governo, ma nondimeno può risultare decisivo quando vengono in gioco revisio-

ni costituzionali o decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi dell'Unione europea. La disposizione è una sorta di riconoscimento del prezioso ruolo svolto dal Capo dello Stato in questi ultimi anni; ma, così facendo, anziché estromettere del tutto il Presidente della Repubblica dalle dinamiche politiche, come sarebbe proprio di una forma di governo parlamentare matura, lasciandogli solo una funzione di rappresentanza o, tutt'al più, di controllo, gli si attribuisce un peso specifico nella formazione del Senato che sarà probabilmente decisivo in molte occasioni; e, per di più, lo si fa con una formula discrezionale – “Ventun cittadini... possono essere nominati” – che gli lascia la libertà di dosare il numero dei senatori eletti in funzione di contingenti esigenze politiche. Non convincono nemmeno le scelte compiute in merito alla composizione del Senato: ne farebbero parte, fintanto che rimangono in carica nei rispettivi enti, i 19 presidenti di Regione e i due presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano, i 19 sindaci di capoluogo di Regione e i due sindaci di Trento e Bolzano, due consiglieri regionali per ciascuna Regione e due Sindaci per ciascuna Regione, questi ultimi quattro eletti con il metodo del voto limitato così da assicurare una rappresentanza politica trasversale. La composizione del Senato diventa così un compromesso tra svariati modelli: quello nordamericano, che predica la perfetta parità

di rappresentanza degli Stati in Senato; quello tedesco, che riconosce ai governi regionali il diritto di partecipare direttamente al Bundesrat; quello austriaco, che riconosce alle assemblee elettive regionali la possibilità di eleggere propri rappresentanti nel Senato; quello francese, che dà voce ai comuni, in omaggio ad una tradizione municipalista assai radicata, e assai più sentita delle regioni.

C'è, come si vede, di tutto un po', con il rischio di non raggiungere nessuno degli obiettivi che ci si propone: ha senso, ad esempio, che Lombardia e Valle d'Aosta siano egualmente rappresentate al Senato? O che il Trentino Alto-Adige, solo perché articolato in due Province autonome, abbia il doppio dei senatori di tutte le altre Regioni? O, ancora: dando spazio, contemporaneamente, ad una rappresentanza estremamente frastagliata – 21 presidenti di Regione o Provincia autonoma, 21 sindaci di capoluogo di Regione, 21 consiglieri di maggioranza, 21 consiglieri di minoranza, 42 sindaci di vario colore politico – come sarà possibile riuscire a far pesare efficacemente la rappresentanza degli interessi territoriali e degli enti che ne sono espressione?

Infine, della nuova versione del bicameralismo non paritario non convince soprattutto il ruolo affatto marginale in cui è stato relegato il Senato delle autonomie. Se si vuole davvero riconoscere un ruolo al Senato quale camera di rappresentanza degli interessi territoriali, occorre valorizzare

meglio la partecipazione del Senato alla funzione legislativa. Sia in Francia che in Germania che in Spagna il Senato non è la Camera prevalente, ed è escluso dal rapporto fiduciario, ma partecipa comunque in modo attivo e diffuso alla funzione legislativa, con poteri di intervento ben più incisivi di quelli previsti nella proposta del Governo Renzi. Non si tratta, ovviamente, di fare del modellismo costituzionale, ma di prendere atto che una seconda Camera di riflessione e di controllo dell'attività legislativa della Camera politica è essenziale ad un sistema equilibrato di pesi e contrappesi, soprattutto a livello statale dove si decidono le questioni inerenti i diritti fondamentali dei cittadini e le principali politiche pubbliche. E ciò è tanto più vero in considerazione del fatto che, opportunamente, la proposta abolisce la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, e offre strumenti efficaci al Parlamento per salvaguardare esigenze di uniformità legislativa sul piano nazionale; il che però dovrebbe essere compensato da un ruolo maggiormente incisivo del Senato nei processi legislativi che coinvolgono direttamente l'autonomia degli enti territoriali.

7. I temi proposti meriterebbero ben altro spazio e ben più approfondite riflessioni; ma i pochi cenni che precedono dimostrano l'inutilità e la sterilità di polemiche e dispute teoriche, e la necessità invece di offrire, tutti, un contributo culturale serio

perché le proposte all'esame delle Camere possano essere affinate nel corso dell'iter parlamentare. Un primo passo in questa direzione è già stato compiuto in occasione dell'autorizzazione del Presidente della Repubblica a presentare il disegno di legge alle Camere, visto che il testo finale del 31 marzo 2014 risulta parzialmente diverso da quello illustrato alla stampa e distribuito dopo il Consiglio dei ministri del 12 marzo.

Che una revisione mirata di alcune

disposizioni della Carta fondamentale sia necessaria è ormai incontestato; che la proposta del Governo Renzi debba essere migliorata in più parti altrettanto. L'auspicio è dunque che il Parlamento prosegua nel percorso intrapreso ma che, in nome della fretta di chiudere a tutti i costi, non sacrifichi un'esigenza di equilibrio dell'architettura costituzionale che, pur con alcuni limiti organizzativi, la Carta fondamentale ha sin qui egregiamente assicurato.

