

RIFLESSIONI SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE

Per una più corretta valutazione dell'attuale riforma costituzionale, va ricostruita, anche solo per cenni, la storia che l'ha preceduta. Il punto di svolta va individuato nel triennio 1989-92, con la crisi del sistema politico in Italia ed in Europa.

Il periodo precedente si era collocato nel quadro costituzionale definito nel biennio 1946-48. Le cui scelte fondamentali sono ben note: repubblica, governo parlamentare, bicameralismo perfetto, sistema autonomistico, ruolo dei partiti politici, sistema elettorale proporzionale.

In sede di Assemblea Costituente non erano mancate autorevoli e diverse proposte, in particolare, per una Repubblica Presidenziale, da parte di Luigi Einaudi e di Piero Calamandrei. Ma con l'approvazione nel settembre del 1946 dell'ordine del giorno Perassi prese definitivamente forma il modello d'un Governo parlamentare. Agli occhi dei critici con questa scelta si dava luogo ad un "motore privo dell'ingranaggio della stabilità". Con un governo in balia del proporzionalismo, la paralisi d'un bicameralismo perfetto, la moltiplicazione incontrollata dei partiti.

Tali funeste previsioni vennero poi smentite, ma con riferimento non tanto ai meccanismi costituzionali, quanto al concorso di altri fattori di stabilizzazione. Il primo, di carattere esterno, dovuto alla contrapposizione tra i due blocchi della "guerra fredda", con conseguente "*conventio ad excludendum*" nei confronti delle sinistre PSI e PCI. Dando così luogo ad un "bipartitismo imperfetto", come è stato definito dal politologo Giorgio Galli. Con una pregiudiziale delimitazione dell'area di governo che ha operato come fattore coesivo per varie maggioranze, tutte imperniate sulla DC.

Il secondo elemento della stabilità era rappresentato dal sistema dei partiti, con circa il 70% dell'elettorato che si riconosceva in tre partiti: DC, PCI, PSI. E' il periodo che lo storico Pietro Scoppola ha definito come "Repubblica dei partiti".

Ma con la crisi dell'89-92, la "Repubblica dei partiti" implode e riemerge la debolezza della soluzione data al problema della "governabilità" dalla Costituzione.

In passato, l'unico tentativo per assicurare stabilità è stato dato, nel 1953, dalla modifica della legge elettorale in termini maggioritari - la cosiddetta "legge truffa" - ma che risultò soccombente.

Precluso lo spazio di modifiche costituzionali o per nuove leggi elettorali, l'unica possibilità per assicurare governabilità era affidata ad un allargamento politico della base parlamentare. Come avvenne con il PSI durante il primo centro sinistra. O con i successivi tentativi, in particolare di Enrico Berlinguer ("Compromesso Storico") e di Aldo Moro ("la Terza fase"). Ma sempre all'insegna d'una oscillazione tra gli opposti modelli di "*competitive strategy*" e di "*cooperative strategy*".

Il dato d'una crisi sistemica risulta evidente se si pensa che in questo periodo per ben cinque legislature il Parlamento è stato sciolto anticipatamente.

All'indomani dell'uccisione di Moro, in particolare dal 1979 al 1992, con l'adozione della formula del Pentapartito viene imboccata la strada della governabilità dall'alto. Ovvero con il rafforzamento dei meccanismi istituzionali. Su cui si impegnò soprattutto il PSI craxiano, che già dal 1977 aveva avanzato proposte in senso presidenzialista ed in una logica di tipo bipolare. E' il periodo della "Grande riforma". Di seguito, poi, il Decalogo del governo Spadolini, nel 1982, con la proposta di un sistema elettorale maggioritario.

Ma il passo più significativo è rappresentato dalla "Commissione Bicamerale" Bozzi che concluse i suoi lavori nel 1985. In verità senza alcun risultato concreto, ma comunque con la messa in moto di una riforma del bicameralismo e per un sistema elettorale maggioritario.

Anche nel PCI matura con Occhetto nel 1988, la proposta di un "nuovo sistema politico istituzionale". Si allude ad una qualche forma maggioritaria e ad una predefinizione di maggioranza

governativa da sottoporre agli elettori. Opzioni che avranno sviluppi negli anni successivi, ma prima ancora che a livello del Parlamento nella realtà degli Enti locali e delle Regioni.

Il momento più significativo della nuova fase è dato dal referendum sulla preferenza unica (1991), con un significato che andava oltre il merito del quesito. All'indomani del dirompente periodo della presidenza Cossiga è il presidente Scalfaro che sollecita la formazione d'una nuova Commissione bicamerale per definire una "globale e organica riforma della Costituzione".

Nel frattempo, sotto la spinta referendaria, nel 1993 viene introdotta per via legislativa, l'elezione diretta dei Sindaci, abbinato ad un sistema elettorale di tipo maggioritario di coalizione. Già allora si realizza quindi un cambio della forma di governo e del sistema elettorale, seppure a livello degli Enti locali. Come poi, a partire dal 1995, avverrà con le Regioni, in chiave presidenzialista e maggioritaria.

Sempre nel 1993, il 18 aprile, si tenne un referendum sulla legge elettorale del Senato, da cui è scaturita la nuova legge, chiamata *Mattarellum*, dal nome del proponente, l'on. Sergio Mattarella. La legge prevedeva il 75% dei seggi assegnato con il maggioritario di collegio e il 25% dei seggi per una rappresentanza dei vari Partiti.

Viene poi istituita una Commissione bicamerale presieduta dall'on. De Mita e, successivamente, dall'on. Nilde Iotti. Ma la Commissione Iotti, a seguito della crisi politica del 1994, non ebbe seguito. Le proposte presentate prevedevano un rafforzamento del Governo con il meccanismo della "sfiducia costruttiva", una riscrittura del Titolo V, riguardante le Autonomie Locali, la conferma dei sistemi elettorali maggioritari.

Durante il periodo di governo dell'Ulivo è maturata la prospettiva di una terza Bicamerale per le riforme, affidata all'on. Massimo D'Alema. Conclusivamente emerge una proposta che rappresenta una totale riscrittura nella seconda parte della Costituzione.

Per quanto riguarda la forma di governo - in modo sorprendente e contrariamente a quanto sostenuto dall'Ulivo - risultò maggioritaria l'opzione per il semipresidenzialismo alla francese. Ma anche la Commissione D'Alema si chiuse malamente. Venne approvata e poi sottoposta a Referendum nell'ottobre del 2001 la sola modifica del Titolo V. Non mancarono altresì anche due Referendum, che però non raggiunsero il quorum, per l'abolizione della quota del 25% della legge *Mattarellum*. Nel tentativo di passare da un sistema di tipo bipolare (di coalizioni pluripartitiche) ad un sistema di tipo bipartitico. Pure in presenza d'un consolidato "sistema maggioritario di coalizione" da tempo introdotto in Comuni, Province e Regioni.

Anche il tentativo fatto dal Centro Destra nel 2003 per una nuova riforma, duramente criticata dal Centro Sinistra come un progetto di "presidenzialismo assoluto", con rischi di autoritarismo, venne sottoposto a Referendum e fu battuto dal 61% dei voti.

Una rottura profonda è rappresentata da una nuova legge elettorale - il c.d. *Porcellum*, predisposto dal ministro Calderoli - che introduce un sistema basato su "liste bloccate" di partito, con un premio di maggioranza. Ma su tale legge sarà la Corte Costituzionale ad esprimere un giudizio di illegittimità.

Il quadro emerso dalle elezioni del 2006 va considerato nei suoi vari aspetti perché costituisce motivo di riflessione anche per i successivi passaggi. Nasce un nuovo governo Prodi, con una maggioranza solida alla Camera, ma inesistente al Senato. Ancora una volta, si ripropone il problema d'un bicameralismo paritario, come fattore sistemico d'instabilità governativa.

Per non dire poi anche della frammentazione pluripartitica. Con l'esempio eclatante di un Governo dell'Unione di Prodi, composto da ben undici diversi e litigiosi gruppi politici.

Una nuova stagione viene particolarmente segnata dall'indirizzo impresso dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Da segnalare, però, anche un mutamento con una progressiva crisi

non solo del bipolarismo di coalizione, ma anche del bipartitismo, con l'affacciarsi di una tripolarizzazione, dovuta alla presenza del M5S. Al punto da alterare sensibilmente le dinamiche politiche in fase di ballottaggi, immaginati per un sistema bipolare.

Con la elezione, alla segreteria del PD e con la nomina, nel febbraio del 2014, alla Presidenza del Consiglio di Matteo Renzi, il percorso riformatore viene rilanciato sul piano sia di una nuova legge elettorale (c.d. *Italicum*) che di una revisione della seconda parte della Costituzione.

Per quanto riguarda la nuova legge elettorale essa si basa su un sistema proporzionale, preferenze, premio di maggioranza, soglia di sbarramento, circoscrizioni provinciali e doppio turno.

I seggi sono assegnati su base nazionale e non provinciale, ma sulla base di 100 Circoscrizioni.

Per quanto poi riguarda la soglia di sbarramento essa è fissata al 3%.

Un punto molto controverso è rappresentato dal «sistema bloccato» dei capilista, sottratti al voto di preferenza. E' stato calcolato che circa il 60% dei Parlamentari risulterebbe composto da "nominati" in quanto Capilista dei vari partiti. L'*Italicum* prevede inoltre un premio di maggioranza del 15%, assegnato alla lista che raggiunge almeno il 40% dei voti. Quindi 340 seggi su 617.

Diversamente, è previsto un secondo turno, per l'assegnazione del premio di maggioranza. Ma potranno accedervi le sole due liste con il maggior numero di voti al primo turno, senza poter formare coalizioni.

Per quanto riguarda la riforma costituzionale essa supera il bicameralismo paritario e rende più forte l'esecutivo. Nelle polemiche s'è persino parlato, da parte della prof.ssa Nadia Urbinati, di "democrazia cesaristica". Le Camere rimangono in effetti due, ma con funzioni diversificate. La Camera dei Deputati è l'unica titolata a dare la fiducia al governo e a votare – ma con significative eccezioni - le leggi, mentre il Senato ha principalmente un ruolo di raccordo, anche normativo, tra lo Stato, gli Enti territoriali e l'Unione europea.

Per la sua composizione i senatori sono eletti dai Consigli Regionali, ma "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". Vi è poi la riduzione dei seggi da 315 a 100. Ma con senatori che non percepiscono indennità.

In linea di massima il Senato perde il potere legislativo che aveva in precedenza, per acquisirne uno di tipo più consultivo e di verifica dell'attuazione delle norme e delle politiche pubbliche.

Il Senato elegge anche due dei quindici giudici della Corte Costituzionale e partecipa all'elezione del Presidente della Repubblica.

Per quanto poi riguarda il Titolo V, il cambiamento è molto rilevante e nel segno d'una inversione di segno, con un ruolo accresciuto dello Stato e del Governo centrale. E' stata altresì introdotta anche una forma di "Federalismo differenziato", per favorire le Regioni più autonomiste.

Per il Titolo V il nuovo testo elimina le materie "concorrenti" tra Stato e Regioni, disciplinate dall'articolo 117 della Costituzione. Allo Stato si attribuisce la legislazione esclusiva in alcune materie fondamentali.

Ciò che invece presenta aspetti molto problematici è l'art. 70 riguardante un farraginoso procedimento legislativo che pare non corrispondere proprio ad una logica di semplificazione.

Per quanto poi riguarda le Province esse sono state "decostituzionalizzate", ma è per nulla chiaro il loro futuro. Per ora ci si trova nella fase di attuazione della legge Delrio, entrata in vigore nell'aprile 2014, che le ha trasformate in "Enti territoriali di area vasta".

Contrariamente a quanto si possa ritenere, entrambe queste leggi - costituzionale ed elettorale - vanno considerate nella loro interconnessione. La legge elettorale connota infatti la "sovranità popolare" e gli equilibri tra gli organi dello Stato. Quindi la revisione costituzionale va considerata anche alla luce degli effetti prodotti dalla legge elettorale. Al punto che molti studiosi ritengono che il giudizio sulla revisione costituzionale sarà condizionato dall'auspicabile mutamento dell'*Italicum*, anche a seguito del pronunciamento della Corte Costituzionale.

Molti elettori hanno già maturato le proprie legittime convinzioni per il Sì o per il No. Molti, forse ancora incerti, si porranno invece un diverso interrogativo: se avallare un necessario percorso riformatore - per quanto limitato, contraddittorio e perfettibile - o affossarlo nella speranza (o nell'illusione) di poter arrivare al meglio, ma ripartendo - com'è avvenuto in tutti questi decenni - come un Sisifo, sempre da capo.

Claudio Bragaglio

Brescia 19.7.2016

Bibliografia di riferimento:

- M. Calise, *La democrazia del Leader*, Laterza editori, Roma- Bari, 2016
- G. Crainz, *Storia della Repubblica*, Donzelli ed., Roma, 2016, pagg. 215-327.
- G. Crainz, C. Fusaro, *Aggiornare la Costituzione. Storia e ragioni di una riforma*, Donzelli ed., Roma, 2016
- C. Fusaro, *Per una storia della Riforma istituzionale (1948-2015)*, Rivista trimestrale di Diritto pubblico, fasc. 2 – 2015, Giuffré editore, Milano, pagg. 431-555.
- S. Messina, *La grande riforma*, Laterza editore. Roma-Bari, 1992.
- E. Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma*, Pisa University Press, 2016.
- P. Scoppola, *La Repubblica dei partititi, evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, il Mulino, Bologna, 1997.
- N. Urbinati, D. Ragazzoni, *La vera Seconda Repubblica*, Raffaello Cortina editore, Milano, 2016.
- N. Urbinati, *Verso una democrazia cesarista*, in "Italianieuropei", n. 2, Roma, 2015
- G. Zagrebelsky, *Loro diranno, noi diciamo*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2016.