

Al servizio del governo

Un esame accurato dei contenuti della legge Boschi tra obiettivi dichiarati ed effetti reali. La complicazione del rapporto Stato-Regioni. Il pasticcio Senato. Gli effetti perversi dell'Italicum sulla rappresentanza parlamentare che sarà espressione dell'esecutivo e non degli elettori.

Riaccentramento senza bilanciamento dei poteri

LORENZO SPADACINI

L'intervento riformatore in materia istituzionale promosso dalla maggioranza parlamentare in questa legislatura si compone di due corposi interventi normativi: da un lato il disegno di legge di riforma costituzionale e, dall'altro, la riforma della legge elettorale, il c.d. Italicum.

Il complesso delle riforme istituzionali si mostra dunque, come è evidente, assai complesso. Inevitabilmente alcune questioni, comunque rilevanti, non saranno affrontate in questo scritto.

Non si entrerà nel dettaglio delle anomalie e delle violazioni procedurali che hanno caratterizzato l'iter di entrambe le riforme: lavori in commissione ridotti all'osso, numerose forzature procedurali per impedire il normale svolgimento della discussione parlamentare (i cui esiti sono tuttora visibili, ad esempio, nel testo della legge di riforma elettorale, che si apre con un curioso art. 1, riassuntivo dei capisaldi della riforma, quale lascito del c.d. emendamento premissivo Espo-isto, conosciuto col nome volgare di "super-canguro"), ecc.

Inoltre, non ci si soffermerà sulle svariate imprecisioni tecniche presenti nel testo della riforma costituzionale, infarcita di disposizioni contraddittorie, usi scorretti del lessico, disposizioni di difficilissima applicazione e foriere di futuri contenziosi, ecc.

Non si parlerà, infine, né dell'eliminazione delle province, già ridotte ad apparati burocratici non più direttamente eletti, né della promessa introduzione di forme di referendum popolari propositivi (perché la riforma si limita a rinviare a una fu-

tura legge costituzionale, non introducendo dunque alcuna innovazione), né del riferimento allo statuto delle opposizioni, per il quale in realtà non vengono inserite disposizioni specifiche, e neppure dell'abolizione del Cnel (che, certo, si presta a essere collocata in apposito disegno di legge).

Gli obiettivi delle riforme secondo i loro fautori

Ciò premesso, vorrei cercare di tracciare le linee di fondo della riforma costituzionale, secondo le ragioni addotte dai loro propugnatori.

In primo luogo, essi si proponevano di riformare l'assetto della distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Da questo punto di vista, muovevano dall'assunto che la precedente riforma costituzionale del 2001 – che ha rivisto l'originaria dislocazione costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni – avrebbe dato pessima prova di sé, complicando il rapporto tra i due livelli di governo e dando luogo a un enorme contenzioso costituzionale.

In secondo luogo, i riformatori si sono posti il problema della lentezza del procedimento legislativo, che, attualmente, è organizzato sulla base di due Camere con poteri sostanzialmente analoghi. Ciò avrebbe comportato un'eccessiva lentezza del procedimento legislativo e dunque difficoltà nel tradurre in riforme legislative la volontà politica della maggioranza parlamentare *pro tempore*.

In terzo luogo, si proponevano di risolvere il problema dell'ingovernabilità del Paese. La mancanza di governabili-

tà, per costoro, andrebbe infatti imputata a una struttura istituzionale troppo complicata e, in particolar modo, alla necessità per il governo di mantenere la fiducia di entrambe le Camere, con ciò rendendo difficile la creazione di maggioranze parlamentari e stabili e, dunque, di governi ugualmente stabili. Se questi sono gli obiettivi dichiarati dei riformatori istituzionali, è necessario ora analizzare le soluzioni introdotte con le riforme allo scopo di raggiungere quei risultati.

Il riaccentramento delle funzioni

Incidendo sulla forma di Stato con lo scopo di riformulare l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, la riforma si caratterizza per un complessivo riaccentramento delle funzioni regionali, molte delle quali vengono nuovamente attratte a livello centrale. Questo avviene, da un lato, con un arricchimento dell'elenco delle materie assegnate alla competenza esclusiva dello Stato, dall'altro con la scomparsa – almeno formalmente – delle materie concorrenti tra Stato e Regioni e, dall'altro lato ancora, con l'introduzione in Costituzione di uno strumento – in potenza particolarmente pervasivo – per attrarre allo Stato anche le residue materie regionali, ossia la c.d. clausola di supremazia.

Da quest'ultimo punto di vista, il nuovo articolo 117, quarto comma, stabilisce che su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie riservate alla legislazione esclusiva delle Regioni, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero l'interesse nazionale. È quindi sempre possibile che lo Stato intervenga anche in quelle materie che restano di competenza regionale, purché, nel caso il Senato a ciò dissenta con maggioranza assoluta, la Camera approvi con analoga maggioranza l'iniziativa del Governo.

L'altro elemento caratterizzante le modifiche in tema di forma di Stato è l'abolizione della competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni. A oggi, infatti, l'articolo 117 Cost. prevede un elenco di materie di competenza esclusiva dello Stato, un elenco di materie a competenza concorrente e tutto quanto non espressamente menzionato si ritiene di competenza esclusiva delle Regioni. Quanto alle materie di competenza concorrente, si tratta dei casi nei quali la competenza legislativa è distribuita tra lo Stato e le Regioni, nel senso che in quelle materie, mentre i principi generali vengono dettati con legge dello Stato, la disciplina di dettaglio è riservata alla legge regionale. Naturalmente, distinguere tra principio e dettaglio è una questione particolarmente delicata, che può effettivamente creare un forte contenzioso costituzionale, perché delimitare dove arrivano i principi

e dove comincia il dettaglio è un'operazione connotata da una forte discrezionalità. Tuttavia, l'eliminazione dell'elenco delle materie di competenza concorrente proposta dalla riforma è per lo più solo formale, perché nel progetto di riforma molte delle materie di originaria competenza concorrente vengono inserite nell'elenco di quelle di competenza esclusiva statale solo per quanto concerne le "norme generali", sicché nelle norme di dettaglio quelle materie restano in competenza esclusiva delle regioni. Di fatto, si tratta quindi di un maquillage nominalistico.

In particolare, tra le materie di legislazione concorrente è oggi inclusa anche l'«istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche» (art 117, comma 3). Si tratta di una materia che dunque è destinata a essere ulteriormente centralizzata a favore dello Stato. Ne conseguirà che l'autonomia scolastica non dovrà più confrontarsi con la legge dello Stato e con quella delle Regioni ma solo con la prima, il che, in realtà, potrebbe esporla a ulteriori rischi.

La struttura del Senato

Altro elemento di modifica del rapporto tra Stato e Regioni è la struttura del Senato, che dovrebbe diventare, secondo l'intenzione dei riformatori, una Camera espressiva dell'articolazione delle autonomie locali.

Il Senato, attualmente composto da 315 membri (oltre ai senatori di diritto e ai senatori a vita), risulterebbe composto di soli 100 senatori (oltre ai senatori di diritto).

Dei 100 senatori, 5 sarebbero nominati dal Presidente della Repubblica, non a vita, come oggi, bensì per 7 anni, con una strana coincidenza con il mandato presidenziale, come se il Presidente della Repubblica avesse dei suoi rappresentanti personali nel Senato. Quale la ratio di questa insolita presenza? Le Camere alte, negli ordinamenti democratici, possono avere diversa funzione rappresentativa. Talora rappresentano i cittadini, talaltra gli Stati in una federazione o gli enti locali in ordinamenti più o meno decentrati (o persino accentrati). In genere, però, rappresentano la base (popolare o territoriale) al vertice dello Stato. Qui invece si realizza – forse – una sorta di rappresentanza del Capo dello Stato nella Camera rappresentativa! Inoltre, prima della riforma, i senatori nominati dal Presidente della Repubblica erano 5 su 315, ora diventano 5 su 100. Si tratta di un peso più che triplicato, che equivarrebbe a circa 17 Senatori a vita nel Senato attuale (il peso dei senatori a vita rispetto a quelli elettivi passa dall'1,6% al 5,3%).

Gli altri 95 senatori sono distribuiti tra le Regioni in base alla popolazione, garantendone però un minimo di 2 a ognuna: 2 quindi anche alla Valle d'Aosta (unica regione a

guadagnare senatori) con 125.000 abitanti circa, mentre la Lombardia, con oltre 9 milioni di abitanti, ne avrà 14 (rispetto ai 49 attuali). Il Trentino Alto-Adige, inoltre, ne avrà 4, 2 per ciascuna provincia autonoma, solo uno in meno della Toscana, che ne avrà 5, a fronte di una popolazione pari a un terzo. Peraltro, il peso dei senatori espressi dalle Regioni a statuto speciale aumenterà. Tali regioni ospitano circa il 15% della popolazione e, nel Senato di oggi, esprimono circa il 16% dei senatori. Nel Senato post-riforma, invece, esprimeranno quasi il 20% dei senatori.

Questi 95 senatori sono elettivi o no? Francamente, dal testo costituzionale approvato, non si capisce. Nel testo della riforma sono compresi almeno tre criteri di individuazione dei senatori, l'uno in contrasto con l'altro. Il nuovo articolo 57 comma 2 stabilisce che «i Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori». Nel comma 4, lo stesso articolo 57 prevede una modalità diversa, giacché, nello stabilire che la durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, si precisa che essi sono eletti «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma». Nell'ultimo comma dell'articolo 57 abbiamo, infine, un terzo criterio, perché stabilisce che i seggi senatoriali «sono attribuiti in ragione dei voti espressi [dagli elettori] e della composizione di ciascun Consiglio» (enfasi aggiunta). Sembrerebbe che i consiglieri regionali eleggeranno i senatori con metodo proporzionale ma in conformità alle scelte espresse degli elettori, tenendo conto un po' della composizione del Consiglio e un po' del voto dato dagli elettori. Tutto ciò sembra incomprensibile. Infatti, sono individuati tre criteri in contrasto tra di loro. La questione politica che ha portato a una simile *congerie* di formulazioni è chiara: una parte (minoritaria) della maggioranza preferiva avere un Senato direttamente elettivo, mentre il Ministro Boschi e il Presidente del Consiglio Renzi volevano senatori non direttamente eletti. Nella modifica dei testi costituzionali, a fronte di dissidi in Parlamento, è cosa positiva raggiungere un compromesso. Qui però il compromesso è soltanto sulle parole, senza che se ne possa desumere un significato intelligibile.

La modifica del procedimento legislativo

Attualmente il procedimento legislativo è incentrato attorno a due Camere direttamente elette: il consenso di en-

trambe è indispensabile perché un testo possa essere promulgato come legge dal Capo dello Stato. Con la riforma, si abolisce il bicameralismo perfetto, cioè, tra l'altro, si abolisce il peso paritario delle due Camere nel procedimento legislativo.

Tuttavia, al fine di raggiungere lo scopo, cioè la semplificazione, con la riforma si introducono tre o quattro procedimenti legislativi diversi.

In alcune materie il procedimento legislativo resterà ancora di tipo bicamerale (nuovo articolo 70 comma 1): si tratta di una serie di materie molto eterogenee, tra le quali spicca ovviamente la revisione costituzionale.

Tutte le altre materie saranno assegnate al potere decisionale della Camera. Ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati sarà immediatamente trasmesso al Senato, che, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, potrà entro dieci giorni decidere di riesaminarlo e suggerire modificazioni entro i successivi trenta. La Camera avrà però l'ultima parola, giacché, entro i successivi venti giorni, si potrà pronunciare in via definitiva. Per le leggi di bilancio la procedura è parzialmente diversa con riguardo alla tempistica.

Per la legge con la quale il Governo fa valere la clausola di supremazia, travalicando le competenze esclusive delle Regioni, invece, la Camera può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato a maggioranza assoluta solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti (maggioranza assoluta che comunque è sempre garantita nella Camera dei deputati dalla legge elettorale conosciuta come Italicum).

Inoltre, la riforma prevede una procedura "veloce", la c.d. corsia preferenziale a favore del Governo, sulla base della quale quest'ultimo potrà imporre alla Camera di deliberare entro un termine predeterminato. Per attivare la procedura, il Governo potrà chiedere alla Camera dei deputati di deliberare, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge indicato come essenziale per l'attuazione del programma di governo sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione.

Forma di Governo e superamento del bicameralismo paritario

Gli Interventi in materia di forma di Governo, volti negli intendimenti dei riformatori a rispondere al tema della "governabilità", sono stati concepiti in due direzioni. Da un lato la riforma costituzionale abolisce la necessità per il Go-

verno di ottenere la doppia fiducia (dalla Camera e dal Senato), perché l'unica Camera che dovrà conferire la fiducia al Governo sarà la Camera dei Deputati.

Dall'altro, l'intervento più importante in materia di forma di governo è in realtà quello apportato con l'Italicum, perché se la riforma costituzionale produrrà la necessità che il rapporto fiduciario sussista solo tra il Governo e la Camera dei deputati, l'Italicum farà sì che la Camera sarà sempre costituita in modo tale da avere una maggioranza direttamente espressa dagli elettori. O meglio: la tecnicità giuridica produrrà sempre l'assegnazione della maggioranza dei seggi della Camera a un'unica lista, indipendentemente – in sostanza – dall'entità del consenso elettorale da cui è sostenuta. La legge elettorale produce infatti il conferimento alla lista vincente di un premio di maggioranza in tutti i casi (*majority assuring*). La lista vincente sarà sempre dotata di una maggioranza assoluta all'interno della Camera dei deputati, sulla base di un meccanismo di premio che ricorda quello, già dichiarato illegittimo, del Porcellum.

La ristrutturazione del Senato: un compito difficile, ma fallito

Le funzioni e la struttura del nuovo Senato impattano su tutte le aree che necessitavano, dal punto di vista della maggioranza riformatrice, di essere rivisitati: forma di Stato, procedura legislativa e forma di governo. Dal primo punto di vista, il Senato viene in gioco perché una sua riforma è centrale al fine di ristrutturare il rapporto tra Stato e Regioni. Dal secondo punto di vista, il Senato viene in gioco perché è naturalmente un attore fondamentale del procedimento bicamerale. Dal terzo punto di vista, infine, il Senato viene in gioco perché, togliendo il rapporto fiduciario tra il Governo e il Senato, si consentirebbe di ottenere, insieme all'Italicum per l'altra Camera, l'agognata governabilità. Tuttavia, la soluzione che è stata trovata appare molto insoddisfacente.

Il Senato nelle forme di Stato e di governo attuali è una Camera, per così dire, di difficile successo. Il diritto costituzionale comparato non offre, in effetti, molti esempi di seconde Camere che svolgano in modo soddisfacente il loro lavoro. Penso che la ragione vada ricercata nella storia. In particolare, le Camere alte nascono in una fase del parlamentarismo precedente all'affermazione piena del principio democratico. Se si considera come il potere legislativo viene descritto da Montesquieu tutto risulta più chiaro. Per l'Autore esso va organizzato su due Camere: una deve rappresentare il popolo, ma poiché il popolo è una sola delle tre classi, la Camera popolare deve essere affiancata da

una Camera rappresentativa della nobiltà (cui aggiungere anche il Re, che partecipa nel procedimento di approvazione della legge attraverso la sanzione). Si capisce, dunque, perché con l'affermarsi del principio democratico la presenza della seconda Camera diventi problematica. Così, anche oggi, in molti ordinamenti, come in Spagna, Francia, Austria, la seconda Camera non sembra aver trovato un suo ubi consistam.

Ci sono casi però dove questa seconda Camera ha ancora un senso e svolge il proprio ruolo in un contesto di generale soddisfazione. In particolare vale la pena richiamare tre distinte esperienze offerte dal diritto costituzionale comparato.

La prima è quella della Germania che ha una seconda Camera, il Bundesrat (che secondo alcuni autori non è nemmeno un'Assemblea parlamentare vera e propria), in cui sono rappresentati i Länder all'interno del sistema federale. Essa è costituita da membri che sono delegati dei governi dei Länder, dunque, non sono direttamente eletti dai tedeschi, né sono eletti dai consigli dei Länder, bensì nominati dai governi territoriali, ai quali sono legati da vincolo di mandato. Essi sono dunque strumenti nelle mani dei governi dei singoli Länder e servono per garantire una loro partecipazione dentro la struttura federale dello Stato.

L'altro Senato che, paradossalmente, gode di "buona stampa" è la Camera dei Lords inglese. La legittimazione democratica dei Lords è pressoché nulla. Un tempo aveva la funzione di rappresentare la nobiltà, funzione che ora non è più corrispondente alla natura democratica di quell'ordinamento. Godendo di una legittimazione così debole, la Camera dei Lords ha iniziato a funzionare come una Camera che, da un lato, fornisce pareri tecnici e, dall'altro, svolge una funzione anti-maggioritaria, nel senso che può rallentare molto il procedimento legislativo avviato nella Camera dei Comuni, pur non avendo mai l'ultima parola. Tant'è che, senza l'assenso della Camera dei Lord, la Camera dei Comuni per approvare un disegno di legge deve lasciare passare un'intera sessione legislativa, facendolo slittare in buona sostanza all'anno successivo. Dunque la Camera dei Lords, pur avendo una legittimazione assai debole, ha un potere di interdizione rilevante, perché impedire alla maggioranza di portare avanti un suo procedimento o un suo progetto politico per un anno può avere conseguenze politiche assai rilevanti. In questo senso la seconda Camera inglese diventa una Camera di garanzia, di temperamento del principio democratico che si esprime nella Camera dei Comuni. L'altra Camera di cui conviene far menzione è il Senato degli Stati Uniti, ancorché esso sia inserito in una forma di governo non parlamentare, ma presidenziale. Esso ha una struttura che richiama l'idea dei padri

fondatori, secondo la quale doveva essere utile alla realizzazione del sistema federale. Di ciò resta il numero di due senatori per ogni Stato indifferentemente rispetto alla loro consistenza demografica. In realtà, il Senato Usa, oggi, dopo che nei primi anni dello scorso secolo si è affermata l'elezione diretta dei Senatori (prima erano eletti dai Parlamenti degli Stati), non è più una Camera fondamentalmente federale. La sua funzione, in effetti, non è più quella di portare nell'ordinamento federale degli Stati Uniti la voce dei singoli Stati membri. Oggi è una Camera che svolge una forte funzione anti-maggioritaria. Infatti, il procedimento legislativo americano è perfettamente bicamerale, perché un progetto di legge negli Stati Uniti necessita del consenso tanto della Camera quanto del Senato. Peraltro il Senato degli Usa non decide nemmeno a maggioranza. In effetti, perché si passi al voto, interrompendo la discussione, occorre approvare un'apposita mozione, la cloture motion, che richiede il voto favorevole di 60 senatori su 100. Senza l'appoggio di 60 senatori, dunque, il Senato degli Stati Uniti non delibera. Ecco perché a esso è riconosciuta una funzione chiaramente anti-maggioritaria, che favorisce la negoziazione parlamentare e può intralciare significativamente l'attività dell'altra Camera.

Dal punto di vista strutturale, qual è la scelta che i riformatori della nostra Costituzione hanno scelto rispetto a questi modelli di successo? In altri termini, a quale assetto la riforma si vorrebbe ispirare? Secondo i suoi promotori, il modello assunto sarebbe quello tedesco. Ma, come si capisce, non sembra che l'intendimento abbia riscontro nel progetto approvato: innanzitutto, dal punto di vista strutturale, il Bundesrat serve a rappresentare i Länder e per questo i suoi componenti sono designati dai governi in modo tale che, tra di loro, non vi sia una distinzione fondamentale politica, ma territoriale. Chiaramente se si fanno eleggere i senatori dai consigli (o dagli elettori), essi non sono più rappresentativi degli enti federati, ma saranno rappresentativi, naturalmente, degli elettori (o delle forze politiche rappresentate nei Consigli). Il modello realizzato è quindi totalmente diverso, qualsiasi sia la soluzione interpretativa che si potrà dare alla confusione del nuovo articolo 57 della Costituzione. In secondo luogo, non si comprende come ci si possa ispirare a un modello di Senato che è strettamente connesso con una forma di stato federale, qual è quella tedesca, all'interno di un processo riformatore che accentra le competenze regionali. Si tratta di un accentramento, peraltro, che si inserisce in un ordinamento, il nostro, che anche già oggi non è federale, dal momento che il nostro Stato si caratterizza per un regionalismo abbastanza debole.

Un ulteriore problema è dato dalla circostanza che que-

sto Senato, così come viene modificato dalla riforma, non solo non sembra capace di svolgere una funzione di rappresentanza delle istituzioni regionali all'interno dell'organizzazione statale, ma nemmeno di svolgere quelle funzioni di garanzia, di rallentamento o anti-maggioritarie che caratterizzano, come abbiamo visto, gli altri ordinamenti nei quali la Camera alta rappresenta un'istituzione vitale. Negli Stati Uniti nessuna legge si fa senza la super-maggioranza di sessanta senatori; in Gran Bretagna la legge non si fa se non c'è l'accordo dei Lords a meno di soprassedere nella sua approvazione per circa un anno. Il Senato della riforma, invece, non potrà assolvere nemmeno questa funzione di garanzia, perché l'intralcio che può opporre alla Camera nel procedimento legislativo è sostanzialmente inconsistente: esso può limitarsi a produrre un ritardo nell'approvazione della legge di non più di quaranta giorni. Inoltre l'architettura del Senato, che lo vuole espressione dei consigli regionali, non sembra conferirgli una legittimazione sufficiente a svolgere nemmeno le funzioni di garanzia che gli restano conferite. Si pensi al suo ruolo nel procedimento di riforma costituzionale, area nella quale il procedimento resta bicamerale. Perché in un contesto ordinamentale non federalistico, una Camera rappresentativa dei consigli regionali dovrebbe avere un peso paritario rispetto alla Camera rappresentativa del popolo?

In sostanza il nuovo Senato sembra dotato di una legittimazione democratica inconsistente e incapace di rappresentare gli enti regionali (o locali) per la sua struttura e le sue attribuzioni, così che non sarà in grado di esercitare una funzione utile né per coordinare i diversi livelli di governo in cui si scompone la Repubblica, né di rivestire un ruolo di garanzia costituzionale anti-maggioritaria.

L'improvvisazione riaccentratrice

Ciò premesso circa la struttura del nuovo Senato, che sembra essere modellata – malamente – sul Bundesrat tedesco, ossia sulla Camera alta di un ordinamento federale, si tratta di valutare come tale struttura si concili con la riforma dei rapporti tra lo Stato e le Regioni, che è caratterizzata da un chiaro indirizzo centralista.

Certo, l'intervento della maggioranza riformatrice è stato possibile perché esiste un'insoddisfazione generalizzata rispetto al modo in cui le Regioni hanno esercitato le loro funzioni finora.

La svolta accentratrice, tuttavia, avrebbe richiesto una considerazione più ponderata. Dopo che abbiamo passato vent'anni a magnificare il federalismo, ora, improvvisamente, si decide di invertire la rotta. Tuttavia, il decentramento

non è un obiettivo introdotto con la riforma costituzionale del 2001, essendo un principio fondamentale già sancito dall'articolo 5 della nostra Costituzione. In effetti, il decentramento non è solo un freddo criterio di allocazione delle competenze tra più livelli di governo ma è anche funzionale a un effettivo inveroamento del principio democratico. In questo senso, l'avvicinamento delle funzioni pubbliche alle comunità territoriali più piccole rappresenta un necessario risvolto sul piano territoriale del pluralismo politico cui è informata la nostra Costituzione. Dal punto di vista della partecipazione democratica, quindi, il decentramento territoriale non dovrebbe essere visto come un ostacolo. Piuttosto, l'incapacità delle Regioni di fungere da strumento della partecipazione democratica potrebbe essere dovuto al peculiare assetto istituzionale che alle Regioni è stato dato a partire dalla riforma costituzionale del 1999 e alle conseguenti leggi elettorali. Se si pensa alla modalità con cui i Consigli regionali vengono eletti, può ben sorgere il sospetto che sia quella forma istituzionale l'ostacolo per realizzare una partecipazione effettiva dei cittadini. Potrebbe essere dunque questa la causa della compromissione del ruolo delle Regioni e della disaffezione verso i rispettivi Consigli piuttosto che una questione di competenze e di materie.

Inoltre, la svolta centralizzatrice della riforma opera intervenendo un'altra volta sulle competenze legislative delle Regioni, sebbene anche oggi le Regioni, pur essendo dotate di competenze legislative, si caratterizzano soprattutto come enti con funzioni amministrative (o di coordinamento e programmazione amministrativa). Da questo punto di vista, peraltro, le potenzialità delle Regioni come enti di decentramento statale non sono state affatto esplorate fino in fondo. Infatti, il nostro ordinamento anche oggi è assai accentrato in quasi tutte le funzioni amministrative, fatta eccezione per la sanità che è decentrata a livello regionale. Le altre amministrazioni pubbliche sono quasi tutte fondamentalmente statali. Si può dire, dunque, che la via del decentramento viene abbandonata ancor prima di essere stata seriamente sperimentata.

Un'altra ragione, dalla quale i fautori della riforma hanno mosso per giustificare il riaccentramento, è rappresentata dalla constatazione che, a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione varata nel 2001, il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni circa il riparto delle competenze è esploso. Questo in effetti è vero. Si tratta, però, di un fenomeno sostanzialmente inevitabile in tutti i casi in cui il riparto tra competenze legislative tra due livelli di governo è stabilito attraverso un'elencazione di materie. Da questo punto di vista, dunque, l'unico vero modo per ridurre il contenzioso è quello di non modificare gli elenchi di materie, perché non modificandoli si consente alla giurispruden-

za e alla prassi applicativa di stabilizzarsi. Se, per risolvere i problemi del contenzioso dovuto all'elencazione delle materie, si aggiorna quella stessa elencazione, in buona sostanza si rendono inutilizzabili la giurisprudenza e le prassi precedenti, così producendo nuove incertezze interpretative, che daranno vita a nuovo contenzioso.

Paradossalmente, poi, lo strumento più utile per ridurre il contenzioso avrebbe dovuto essere il nuovo Senato delle Regioni. Esso sarebbe stato la sede naturale nella quale risolvere la misura della partecipazione regionale e di quella statale nelle materie a legislazione concorrente, quelle cioè nelle quali lo Stato deve stabilire una disciplina quadro di principi consentendo alle regioni di stabilire le disposizioni di dettaglio. Oggi il compito di stabilire dove termini la competenza statale per i principi e dove cominci quella regionale per il dettaglio appartiene sostanzialmente alla Corte costituzionale, cui le regioni ricorrono per poter difendersi dalla invasività dello Stato. Sarebbe un compito da sottrarre alla Corte (abolendo la distinzione tra principi e dettaglio) per essere assegnato alla Camera delle regioni. Questo però non accade nella riforma proposta. Da un lato, infatti, il nuovo Senato non sarà in grado di rappresentare gli interessi delle regioni. Dall'altro lato, al nuovo Senato non è stata affidata una simile funzione con riguardo alle materie in cui si sovrappongono funzioni statali e regionali. Addirittura, come detto, la stessa categoria delle materie concorrenti è stata eliminata, mentre nelle materie nelle quali permane una sovrapposizione di competenza tra lo Stato e le Regioni, il compito di stabilire i confini tra il primo e le seconde non è stato affidato al nuovo Senato ma resta di fatto sottoposto al controllo della Corte costituzionale.

Il falso mito della lentezza nella produzione legislativa

Se il contenzioso Stato-Regioni con riguardo al riparto di materie non sembra destinato a essere risolto dalla riforma, è più probabile che a esso si aggiungerà un nuovo filone potenzialmente assai cospicuo. Infatti, il procedimento legislativo statale viene ora suddiviso in tre o quattro distinte procedure sulla base di un'elencazione di materie. La conseguenza probabile è che si renderà necessario capire se la procedura adottata in un certo caso specifico corrisponderà a quella costituzionalmente prevista. Ciò provocherà nuove occasioni di incertezza interpretativa e conseguentemente ulteriori occasioni di contenzioso.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'obiettivo dei riformatori di produrre uno snellimento delle procedure legislative, esso, in effetti, sembra essere realizzato dalla riforma.

Il punto, però, è “se” davvero vi sia la necessità di uno snellimento legislativo. I dati relativi alla produzione legislativa dicono fondamentalmente l'opposto. L'Italia ha una produzione legislativa assai elevata rispetto agli altri Paesi europei. Il numero di leggi approvate annualmente è molto più alto che in Gran Bretagna, Spagna e Francia. Solo in Germania la produzione legislativa è – apparentemente – più elevata. Se si guarda a come sono scritte le leggi tedesche, tuttavia, può riscontrarsi come circa la metà di esse siano leggi di manutenzione normativa (cioè leggi puntuali di mero aggiornamento).

È di senso comune, peraltro, constatare che la nostra esperienza attuale è quella di un profluvio di produzione legislativa. Il punto è che dovremmo metterci d'accordo su come possiamo accostare due retoriche opposte: da un lato, quello della scarsa produzione legislativa, della complicazione del procedimento legislativo e della circostanza che sulla base di tale procedimento è troppo difficile addivenire agli accordi politici che preludono all'approvazione della legge e, dall'altro, quella di una produzione legislativa pervasiva ed eccessiva oltre che qualitativamente infima.

L'altro argomento che i sostenitori della riforma avanzano per giustificare la modifica del bicameralismo è quello che il Governo sia troppo debole in Parlamento. Ma i dati smentiscono anche questo assunto: se si prende in considerazione la totalità delle leggi approvate annualmente dal Parlamento, si constata che quelle di iniziativa governativa sono pari a circa i 9/10, quelle di iniziativa parlamentare rappresentano una ridottissima minoranza, così come accade in tutte le altre democrazie parlamentari. La stessa durata media dell'iter legislativo è assai ragionevole, essendo misurata, nella scorsa legislatura, in circa 8 mesi (mediamente si tratta di 20 mesi per le leggi di iniziativa parlamentari e di circa 4/5 mesi per quelle di iniziativa governativa). Dall'analisi dei dati emerge chiaramente, dunque, che il procedimento legislativo italiano non è più lento di quello delle altre democrazie; che nel procedimento legislativo italiano il Governo non è più in difficoltà di quanto non siano gli altri Governi e, dunque, che la necessità dell'intervento costituzionale su questa materia è – quantomeno – molto dubbia.

La fine della forma di governo parlamentare

L'ultimo tema rilevante, se si guarda agli obiettivi dei riformatori, è quello della forma di governo e dell'intervento dato dall'abolizione della fiducia da parte del Senato assieme all'introduzione dell'Italicum.

Con la riforma, infatti, viene abolito il rapporto fiduciario

tra Governo e Senato e viene introdotta una legge elettorale con la quale nella Camera dei deputati emergerà sempre a seguito delle elezioni una maggioranza parlamentare che esprimerà il Governo. Quella dell'Italicum è una soluzione che si sarebbe resa necessaria in seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2014, la quale aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo il c.d. Porcellum. La Corte costituzionale aveva sollevato in particolare due obiezioni.

In primo luogo la sentenza stabiliva che è costituzionalmente illegittimo introdurre un premio di maggioranza per la lista vincente senza prevedere una soglia. Nell'Italicum c'è una soglia per l'attribuzione del premio? Si risponde affermativamente e si dice che essa è del 40%. Se fosse vero, si dovrebbe poter dire che se nessuna lista supera il 40%, allora non scatta alcun premio. Ma nell'Italicum, se nessuna lista raggiunge il 40% al primo turno, c'è un secondo turno, un ballottaggio in cui per forza di cose una delle due liste otterrà il 50%+1 dei voti. Non si può dire che al secondo turno la soglia è al 50%, perché quando sono ammessi due soli competitori, è chiaro che uno dei due otterrà più del 50%. Il punto è che la maggioranza assoluta è raggiunta con un banale artificio contabile. Anche nell'Italicum, il premio scatta sempre e senza una soglia, cioè come nel Porcellum. Nell'Italicum la soglia è prevista per ottenere il premio al primo turno, ma non esiste in generale una soglia per ottenere il premio, perché un premio – in effetti – sempre verrà dato. Quindi nulla esclude che si verifichi nuovamente quello che si è verificato nella scorsa legislatura, e cioè che la Camera sia composta nella sua maggioranza da una forza politica che è sostenuta dal 25% degli elettori. Si dà luogo cioè a una composizione della Camera dei deputati frutto di un'alchimia aritmetica che nulla potrà assicurarle in termini di capacità rappresentativa.

In secondo luogo, la Corte costituzionale sollevava la questione delle preferenze. La Corte costituzionale aveva sostenuto che quando si organizza una competizione elettorale per liste di candidati, le preferenze possono anche non essere previste, perché quel che importa, secondo la Corte, è che ci sia la possibilità per l'elettore di essere consapevole di cosa il suo voto produce in termini selezione dei candidati. In altre parole, se la lista è molto corta (4/5 candidati) e i calcoli elettorali si concludono all'interno della circoscrizione nella quale la lista è presentata, l'elettore scegliendo una lista è in grado di sapere anche quale sia il candidato di cui sta producendo l'elezione. In una situazione di questo genere, quindi, le liste corte sono ammissibili e legittime.

Secondo i suoi fautori, l'Italicum introdurrebbe un meccanismo di questo genere. Sono stati infatti introdotti dei

collegi piccoli, in modo tale che le liste siano brevi e che quindi l'elettore sia in grado di ponderare il proprio voto a una lista anche sulla base anche dei suoi candidati. È vero, infatti, che ci sono tanti collegi (un centinaio, raggruppati in circoscrizioni). Tuttavia, poiché i conteggi elettorali non sono effettuati a livello né di collegio né di circoscrizione ma a livello nazionale, l'elettore che vota una lista (corta) nel suo collegio non può sapere se il suo voto produrrà un seggio in quel collegio o in un altro collegio. Se il suo voto produce il seggio in altro collegio, esso contribuirà all'elezione di un candidato che non è nella lista che lui ha scelto! Questo fenomeno avviene perché in un sistema elettorale nel quale lo sbarramento è al 3%, un partito al 3% non otterrà mai un seggio in nessuno dei collegi da 6/7 seggi. Poiché però a livello nazionale gli verrà dato un gruzzoletto di deputati e questi andranno trovati nei vari collegi, si verificherà che alcune liste che avrebbero dovuto ottenere un certo numero di seggi in un collegio, dovranno perderli a favore di liste che li hanno guadagnati a livello nazionale ma non nei singoli collegi. L'elettore può anche capire questo meccanismo, ma non può sapere quale sarà l'effetto del suo voto se il conteggio, anziché avvenire all'interno del collegio, viene esportato a livello centrale e riversato a livello di collegio con un'altra serie di operazioni.

In definitiva, l'Italicum e l'abolizione della fiducia da parte del Senato cosa producono sulla forma di Governo? Producono la circostanza – già verificatasi con il Porcellum – che il significato delle elezioni politiche viene alterato: non si tratta di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento (e conseguentemente la maggioranza e quindi il Governo), ma di scegliere la maggioranza e il Governo (cui consegue la composizione parlamentare). Quando saremo chiamati al ballottaggio, formalmente si tratterà di decidere a quale lista assegnare 340 deputati. Sostanzialmente, però, sceglieremo tra un candidato Presidente del Consiglio e l'altro. E da questa scelta politica conseguirà meccanicamente la composizione della Camera.

È una surrettizia elezione diretta dell'Esecutivo, o quanto meno della sua maggioranza. Si badi che non si tratta nemmeno di essere contrari all'elezione diretta dell'Esecutivo: sul piano democratico non vi sono problemi con la forma di governo presidenziale. Il problema però è evidente quando si vogliono far diventare di secondo grado le elezioni parlamentari! Non è che negli Stati Uniti si elegge il Presidente e, per conseguenza, a questo viene data graziosamente la maggioranza alla Camera o al Senato. Il Presidente viene eletto e ha i suoi poteri esecutivi, ma poi in modo totalmente separato anche la Camera viene ugualmente eletta, senza alcun effetto di trascinarsi giuridico derivante dall'elezione del Presidente. Se la Camera è invece

una conseguenza dell'elezione dell'Esecutivo, la legittimazione politica dei membri della Camera è pressoché inesistente. La loro elezione non deriva dal loro rapporto con gli elettori, ma dalla circostanza che sono stati fatti vincere dal Presidente del Consiglio. Questo mina totalmente la capacità rappresentativa della Camera che difatti di fronte al Governo resta necessariamente supina.

Cenni conclusivi

Se dobbiamo tirare le fila delle tre questioni che sono state sollevate (forma di Stato, procedimento legislativo e forma di governo), la tendenza è quella a produrre un accentramento del potere.

Questa sembra essere la linea di fondo, per niente innovativa, che ha spinto il legislatore verso queste riforme. Queste tendenze sono già in atto nel nostro sistema costituzionale: i rapporti tra Governo e Parlamento sono già evoluti nel senso che il Parlamento è totalmente asservito al Governo.

Si tratta di un processo accentratore del potere, ma non si tratta di un'innovazione della situazione attuale perché queste tendenze sono già in atto. Certo è che trasfondere e formalizzare queste tendenze nel testo costituzionale rischia seriamente di condurre all'impossibilità di potere in futuro tornare indietro.

L'autore è Ricercatore di *Diritto costituzionale* nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Brescia