

Documento sulle riforme istituzionali

Sezione Fiorentina DS “Le istituzioni dei cittadini”

Firenze, 3 febbraio 2007

1. Sulle riforme costituzionali.

La recente vicenda della riforma della seconda parte della Costituzione approvata in Parlamento dalla maggioranza di centrodestra nel corso della XIV Legislatura, e bocciata dal referendum popolare dello scorso mese di giugno, ha posto in clamorosa evidenza l'**urgente necessità di una modifica dell'art. 138 Cost.** specificamente rivolta, per l'appunto, a «**mettere in sicurezza**» la Costituzione. Una modifica della Costituzione di ordine strettamente procedurale, dunque, da considerarsi preliminare a qualsiasi futura revisione nel merito della Costituzione medesima.

Si tratta innanzitutto di modificare l'art. 138 nella parte in cui si prevede la possibilità di approvare le leggi di revisione costituzionale (salva la loro eventuale successiva sottoposizione a referendum popolare) con la **sola maggioranza assoluta** di Camera e Senato, ovverosia con il voto favorevole della metà più uno dei componenti dell'uno e dell'altro ramo del Parlamento.

Una simile previsione, infatti, potrebbe consentire in futuro, così come ha concretamente consentito nella vicenda di cui sopra, l'approvazione parlamentare di modifiche di aspetti assai rilevanti e delicati della vigente Costituzione ad opera di una semplice maggioranza **politica** - magari neppur rispecchiante, in virtù di un sistema elettorale di tipo maggioritario, la maggioranza degli elettori – scarsamente sensibile ai principi ed ai valori caratterizzanti l'ordinamento costituzionale repubblicano.

Tutto ciò, del resto, trova pieno riscontro nello stesso programma di governo dell'Unione: *«Modificheremo il quorum previsto dall'art. 138 della Costituzione elevando la maggioranza necessaria per l'approvazione, in seconda lettura, di leggi di revisione costituzionale. Questo garantirà il raggiungimento di un ampio consenso, evitando per il futuro riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza evitando ogni confronto democratico (...) Manterremo inoltre la facoltà di sottoporre a referendum la legge di revisione costituzionale nel caso in cui lo chiedano un quinto dei componenti di una Camera, o cinque consigli regionali, o cinquecentomila elettori».*

Senz'altro apprezzabile quindi, e da sostenere con forza, appare l'ipotesi di riforma sulla quale si sta attualmente muovendo il Ministro Chiti, la quale contemplerebbe, per l'approvazione parlamentare delle leggi di revisione costituzionale, il necessario raggiungimento della maggioranza

dei due terzi, con possibilità, comunque, di referendum, salvo che nel caso dell'eventuale raggiungimento della maggioranza dei tre quarti.

Al fine di incalzare in questa direzione l'attuale Governo e le forze politiche di centrosinistra, peraltro, sembra quanto mai opportuna la presentazione di una **proposta di legge di revisione costituzionale di iniziativa popolare** volta a modificare l'art. 138 nel senso ora indicato.

Proprio siffatta presentazione, d'altronde, potrebbe costituire l'occasione e lo strumento per proporre un'ulteriore modifica dell'attuale testo dell'art. 138, tendente a sbarrare in ogni caso il passo a nuovi tentativi di «maxiriforma contestuale» della Costituzione: ovverosia alla nuova presentazione di un **unico** disegno di legge di revisione costituzionale avente ad oggetto la modifica di una pluralità di disposizioni costituzionali fra loro totalmente eterogenee.

La stessa recente esperienza referendaria sopra richiamata, infatti, ha chiaramente evidenziato l'opportunità di un'esplicita previsione, nell'art. 138, della possibilità di contemplare, nell'ambito di un medesimo disegno di legge di revisione costituzionale, **soltanto modifiche di parti circoscritte ed omogenee del testo della Costituzione**, tali da porre l'elettore, nell'eventualità di un'indizione del referendum confermativo, in condizione di effettuare al riguardo una scelta del tutto univoca e consapevole.

2. Sulla riforma elettorale.

Le molteplici gravi carenze e implicazioni negative della recente legge per le elezioni di Camera e Senato varata dalla maggioranza di centrodestra alla fine della scorsa legislatura (l. n. 270/2005) sono ben note: accentuazione del ruolo determinante delle segreterie dei partiti nella scelta dei candidati, e del distacco di questi ultimi rispetto al territorio; accentuazione della tendenza alla frammentazione del sistema politico; possibilità della conquista della maggioranza dei seggi senatoriali da parte di una lista o di una coalizione di liste che, a livello nazionale, non hanno invece ottenuto il maggior numero di voti, in paradossale contraddizione con la logica della stessa previsione del premio di maggioranza, e con conseguente moltiplicazione delle probabilità di un esito elettorale differenziato fra Camera e Senato per quanto concerne il "colore" della maggioranza politica. Tutte carenze e implicazioni negative che, evidentemente, tendono a frustrare ora il valore della **rappresentanza**, ora quello della **governabilità**, ora entrambi i valori in questione.

Senz'altro condivisibile appare dunque il programma di governo dell'Unione laddove, fra i principali obiettivi di riforma istituzionale, viene appunto indicato quello della creazione di «*un sistema elettorale che consenta una scelta chiara e consapevole, e che assicuri insieme la rappresentanza e la governabilità (...) due valori che devono coesistere perché la prima senza la*

seconda non assicura effettività alla scelta degli elettori e la seconda senza la prima si trasforma in puro esercizio del comando». Così come da condividersi sembra l'ulteriore indicazione di carattere metodologico fornita al riguardo nello stesso programma: *«Non seguiremo l'esempio del centrodestra imponendo un “nostro” sistema elettorale, ma lavoreremo per un sistema elettorale che assicuri tutti quei valori».*

Del tutto coerente con quest'ultima indicazione, d'altro canto, appare l'ampio giro di consultazioni, esteso anche alle forze politiche di opposizione, che il Ministro Chiti sta svolgendo da qualche tempo ai fini della formulazione da parte del Governo di una proposta di riforma legislativa in materia largamente condivisa.

Da tali consultazioni, peraltro, sembra essere emersa finora un'estrema varietà di posizioni fra loro difficilmente conciliabili, sia nell'ambito dei partiti di maggioranza che in quello dei partiti di opposizione.

L'unica prospettiva concreta di modifica del sistema elettorale attualmente in campo, in realtà, è quella legata all'**iniziativa referendaria**, patrocinata dal Prof. Guzzetta, avente ad oggetto l'abrogazione di alcune disposizioni (o meglio, di alcuni frammenti di disposizioni) della l. n. 270/2005: iniziativa diretta, com'è noto, da un lato ad eliminare la possibilità di formare coalizioni di liste di candidati, con conseguente possibilità di presentare soltanto liste singole, indicanti il programma elettorale ed il capo della relativa forza politica, e beneficiarie in quanto tali dell'eventuale premio di maggioranza; dall'altro lato, ad eliminare la possibilità di candidarsi in più di una circoscrizione elettorale (cd. candidature multiple).

Tale iniziativa referendaria, tuttavia, non sembra affatto convincente, né dal punto di vista istituzionale né dal punto di vista politico.

Dal punto di vista istituzionale, si può osservare come un eventuale esito favorevole di un referendum del genere avrebbe sul funzionamento del nostro sistema elettorale un'impatto assai più modesto di quanto a prima vista si potrebbe pensare.

L'eliminazione delle coalizioni di liste, infatti, potrebbe essere tranquillamente aggirata e vanificata attraverso l'artificiosa formazione di «maxiliste» inclusive di candidati appartenenti a diverse forze politiche, ciascuna delle quali destinata comunque a sopravvivere autonomamente, e a rispecchiarsi altresì in Parlamento, dopo le elezioni, in un proprio distinto gruppo parlamentare. Con il che fra l'altro, evidentemente, verrebbe meno anche l'ulteriore significativo risvolto insito in questo tipo di modifica della legge elettorale, quello cioè relativo all'eliminazione delle più basse soglie di sbarramento oggi previste per il partiti coalizzati (2% per la Camera e 3% per il Senato), ed al conseguente esclusivo mantenimento in vita di quelle più elevate previste per i partiti non coalizzati (rispettivamente, 4% ed 8%).

Ed avrebbe tutto sommato un'incidenza positiva piuttosto limitata anche l'eventuale abolizione delle candidature multiple: ovverosia di un meccanismo destinato non solo ad indurre deprecabili atteggiamenti di sudditanza nei candidati eventualmente beneficiari di un'opzione effettuata dopo il voto da altri candidati della stessa lista a favore di un'altra circoscrizione, ma anche a togliere qualsiasi certezza agli elettori di una circoscrizione che i principali candidati della lista da essi votata vadano poi davvero a rappresentarli in Parlamento.

Una modifica di questo tipo infatti, se realizzata isolatamente, non risulterebbe affatto idonea a ricostituire un legame effettivo fra candidato e territorio.

Si consideri al riguardo che, a causa dell'attuale notevole ampiezza delle circoscrizioni elettorali, le liste di candidati presentate da ciascun partito in ognuna di esse si rivelano in concreto quanto mai pletoriche, al punto tale che i relativi nomi non figurano neppure sulla scheda elettorale. Il che significa che di fatto, la stessa identità dei candidati finisce per sfuggire alla stragrande maggioranza degli elettori.

Dunque, non si vede davvero che cosa cambierebbe nella sostanza, per gli elettori e per il loro rapporto con i candidati, qualora si passasse da liste ricomprendenti anche candidati di altre circoscrizioni, che gli elettori non conoscono, a liste formate esclusivamente da candidati della propria circoscrizione, ma ad essi altrettanto sconosciuti.

Non può certamente farsi a meno di sottolineare, inoltre, che un'eventuale successo dell'iniziativa referendaria in questione lascerebbe comunque in vita una serie di altri non meno gravi difetti della vigente legge elettorale.

Ma in ogni caso, anche a prescindere da tutto ciò, tale iniziativa presenta, per i partiti dell'attuale coalizione di Governo (ma non solo) elementi di estrema pericolosità **dal punto di vista politico**, non potendo evidentemente i partiti minori della coalizione accettare in alcun modo una modificazione del sistema elettorale dichiaratamente rivolta a riservare il premio di maggioranza ai partiti maggiori, e ad elevare considerevolmente le soglie di sbarramento.

Sembra assolutamente sconsigliabile, pertanto, qualsiasi forma di sostegno attivo da parte del partito dei DS nei confronti di questa iniziativa referendaria, quale quella che attualmente si manifesta attraverso la partecipazione di alcuni suoi autorevoli esponenti al comitato promotore.

Il che non toglie naturalmente che, di essa, possano ben essere riconosciuti anche taluni indiscutibili meriti, come quello di costituire un'efficace **strumento di sollecitazione** nei confronti delle forze politiche in direzione dell'approvazione parlamentare di una riforma elettorale. O come quello di sottolineare con particolare vigore quello che può effettivamente considerarsi come uno dei principali aspetti negativi del nostro sistema politico, ovverosia la sua **eccessiva frammentazione**: aspetto seriamente eliminabile, peraltro, non tanto attraverso il ricorso a forzature

legislative di dubbia efficacia, quanto piuttosto attraverso compimento di idonei percorsi di natura squisitamente **politica**.

In conclusione, l'unica via da battere con determinazione, per il partito dei DS, non può essere altra che quella di favorire la messa a punto in tempi ragionevolmente brevi, di concerto anche con le forze dell'opposizione, ma, prima ancora, con le altre forze della maggioranza, di un'ipotesi di riforma elettorale atta a realizzare al meglio, nelle condizioni politiche date, entrambi quei valori della rappresentanza e della governabilità più volte ricordati.

Al riguardo, non è certamente questa la sede per suggerire un'organica e compiuta ipotesi riformatrice.

Preme soltanto svolgere, semmai, qualche breve considerazione circa gli insuperabili «paletti», con i quali un'ipotesi del genere dovrebbe comunque fare i conti.

In primo luogo, «paletti» di ordine **costituzionale**.

Dovrebbe insomma trattarsi in ogni caso - com'è del resto ovvio - di una riforma pienamente compatibile con il dettato della nostra Costituzione.

Il che non sembra possa dirsi, ad esempio, rispetto ad un'ipotesi di riforma, pur recentemente ventilata anche da un autorevole esponente DS, che contemplasse una qualche sorta di elezione diretta del Presidente del Consiglio: ipotesi palesemente contrastante con quanto previsto, in particolare, all'art. 92 Cost, laddove si attribuisce il potere di nomina di quest'ultimo al Presidente della Repubblica.

In secondo luogo, ancora una volta, «paletti» di ordine **politico**.

Nell'attuale contesto politico, in effetti, sembra difficilmente percorribile la strada di un ritorno ad un sistema elettorale fondato su collegi uninominali, neppure nella versione - senza dubbio particolarmente soddisfacente in ordine al contestuale perseguimento dei due valori più volte sopra indicati - del doppio turno di collegio.

Assai più realistica, piuttosto, appare una soluzione tendente ad apportare all'attuale sistema proporzionale con premio di maggioranza una serie di correzioni puntuali atte ad eliminarne tutte le storture più gravi e evidenti.

In tale direzione, anche prendendo spunto dalla proposta «minimalista» formulata dal politologo D'Alimonte, si potrebbe in particolare:

- per il Senato, eliminare il premio di maggioranza calcolato a livello regionale, sostituendolo con il premio di maggioranza calcolato a livello nazionale (salvo, nel caso in cui si continuasse a ritenere una soluzione del genere costituzionalmente impraticabile, eliminare del tutto il premio di maggioranza);

- aumentare in modo considerevole il numero delle circoscrizioni elettorali, con corrispondente riduzione della loro dimensione;

- abolire le candidature multiple;

- per la Camera, includere i voti degli elettori della Valle d'Aosta ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza.