

Le politiche istituzionali: tra Buñuel e Ghobadi (e Grillo)

di Augusto Barbera
(3 novembre 2012)

Le dure esigenze della politica possono anche giustificare strappi e incoerenze. E' troppo facile per i costituzionalisti erigersi a censori, forti dei propri modelli ma incuranti della realtà. E talvolta bisogna tenere conto che "il meglio è nemico del bene". Ma quella che oggi sembra mancare, a destra e a sinistra, è proprio la lucidità di un disegno politico. Non mi riferisco qui (non è la sede adatta) alla politica economica: alle posizioni del PD che vota la riforma delle pensioni e il giorno dopo dice (o lascia dire dai responsabili di settore) che è da rifare, o a quelle del PDL che vota l'IMU e il giorno stesso dice che è la più ingiusta delle imposte. Mi riferisco invece a quattro vicende di politica istituzionale nelle quali l'intera classe dirigente si è mossa zigzagando e barcollando come, viene in mente il film di Ghobadi, "*Al tempo dei cavalli ubriachi*". Farò cenno, in particolare, alla riforma elettorale, a quella del Titolo V, al tema delle Province e all'ennesimo mancato impegno per la riduzione del numero dei parlamentari e per il riassetto del bicameralismo.

La legge elettorale. Diffusa negli anni scorsi la critica ai sistemi maggioritari o con premio di maggioranza sperimentati dal 1994 in poi perché spingerebbero a coalizioni forzate, non in grado di governare. Da qui la ricorrente invocazione di un ritorno a sistemi proporzionali e il sospiro di sollievo, a destra e a sinistra, dopo la Sentenza della Corte costituzionale che non ammise il referendum "Morrone".

Non mancavano argomenti a favore di sistemi volti a valorizzare la competizione fra i partiti e non quella fra coalizioni, destinate a vincere ma non in grado di governare (ne ho parlato in "*Dopo il no della Corte al referendum elettorale*", in questa Rivista 1/2012, p.95 ss.). Argomenti presenti nel dibattito di questi anni sia nella direzione di un rafforzamento dell'esito maggioritario (il referendum Guzzetta), sia nella direzione di un sistema proporzionale (il sistema tedesco). Progetti di ispirazione opposta ma uniti nella ricerca di maggioranze costruite attorno a "liste di partito" o, se mai, a "liste di coalizione", e non attorno a "coalizioni di liste".

Sconfitti i percorsi referendari e imboccata la strada proporzionalistica vari progetti furono presentati al riguardo, alcuni con gli occhi rivolti alla Spagna, altri con gli occhi rivolti alla Germania. Alla fine prevalse nei primi mesi del 2012 la "proposta Violante", concordata dal centrosinistra con il centro destra: prevedeva un sistema proporzionale, corretto solo da una clausola di sbarramento e da un modesto premio al primo e (anche se in modo alquanto bizzarro) al secondo partito.

Ma ecco all'improvviso, dopo il voto amministrativo della primavera, che aveva registrato una accentuata frammentazione, una rapida inversione di marcia e la ricerca di un sistema che potesse incentivare e premiare le coalizioni. E infatti, il testo in discussione al Senato (sotto questo profilo con il consenso unanime, perdurando solo il dissenso del PD sulle "preferenze" e sull'entità del premio) prevede una clausola di sbarramento nazionale del 5% (con una correzione per i partiti insediati regionalmente), con lo sconto al 4% per le liste coalizzate, e soprattutto un premio alla prima coalizione.

Un premio per assicurare la governabilità? Niente affatto: in ogni caso sarà un premio di entità tale da incentivare le coalizioni ma non da assicurare una maggioranza alla coalizione vincente (sempre che questa non superi abbondantemente il 40%). Per essere brevi: il Pd costretto a convivere con la sinistra di Vendola ma, in caso di vittoria, senza potere conquistare i seggi necessari per governare.

Parimenti diffusa la critica alle liste bloccate. Sembrava aprirsi la porta al ritorno ai collegi uninominali ma alla fine la Commissione del Senato dà alla luce un sistema di elezione analogo a quello dei consigli regionali, eletti in parte con le preferenze e in parte con lista bloccata. Ecco lo strabiliante risultato: favorire contemporaneamente sia le preferenze inquinate di quel tale assessore lombardo, o di quel tale consigliere laziale, e sia le discusse presenze nel listino bloccato di Formigoni. L'auspicio è che il testo uscito dal Senato possa essere profondamente rivisto ma non è infondato il timore che alla fine si torni a votare con il "Porcellum" ("*Cet obscure objet du désir*", sia a destra che a sinistra: stavolta mi viene in mente il film di *Buñuel*).

Non so se questo avverrà; in ogni caso su un punto sarebbe opportuno riflettere: il sistema elettorale che dovesse finalmente essere approvato non potrebbe che essere provvisorio. L'esperienza di questo ventennio ha dimostrato che non bastano le leggi elettorali e che bisogna porre mano anche alla forma di governo; delle due l'una: o si supera l'assetto "assemblearistico", voluto fin dai primi bagliori della guerra fredda (disattendendo l'ordine del giorno Perassi), realizzando invece un effettivo sistema parlamentare (modello Westminster) oppure si passa ad un sistema semipresidenziale (modello francese). Il primo sistema presuppone partiti forti in grado di trasmettere la loro forza alle istituzioni, il secondo punta su istituzioni forti in grado di convogliare e canalizzare le sparse energie del sistema politico, utilizzando il doppio turno e la unificante elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Ci sono argomenti a favore dell'uno o dell'altro modello; la scelta non è facile: è certo però che l'attuale forma di governo è in grado di "bruciare" qualunque sistema elettorale.

Le Province. Il Governo Berlusconi ne dispone l'accorpamento nell'estate 2011 (art.15 del Decreto legge 138/2011), affidandosi a parametri di popolazione e territorio (chiaramente fissati *ex post*), poi ci si accorge che è impresa impossibile mettere insieme territori storicamente divisi da antiche ostilità e prima il Parlamento e poi il Governo Monti scelgono la strada più saggia dell'abolizione di tutte le Province, favorendo l'approvazione di un apposito disegno di legge costituzionale (e varando con il decreto 201/2011 anche una disciplina provvisoria per l'elezione indiretta degli organi). Poi, con mossa repentina, lo stesso Governo Monti (con il decreto 95/2012) torna all'accorpamento delle Province immaginato da Berlusconi, in conformità ad analoghi parametri di popolazione e di superficie.

La motivazione per l'abolizione era convincente: se le funzioni sono "inutili", cosa cambia accorpandole? Ho messo tra virgolette una espressione ricorrente perché in realtà le funzioni non sono inutili, ma mal collocate. E mal collocate anche dopo la ridefinizione operata dall'art.17 del Decreto legge 95/2012 (nella forma peggiorata dalla legge di conversione). Alcune di esse sarebbero, infatti, tipicamente comunali: per esempio la gestione degli edifici delle scuole medie superiori atteso che i Comuni si occupano già delle scuole medie inferiori. Altre tipicamente regionali: per esempio l'ambiente (basti pensare che in Campania ciascuna Provincia chiude le porte ai rifiuti di Napoli per cui più volte si è dovuto ricorrere a un commissariamento regionale).

Perché allora l'accorpamento? Una motivazione è data dalla compresenza di innumerevoli organi ed enti di carattere provinciale insistenti nella medesima circoscrizione (Prefetture, Questure, comandi militari, Camere di Commercio, Uffici periferici di Ministeri o di agenzie o enti pubblici e così via) il cui accorpamento potrà consentire risparmi in sede di *spending review* (art.10 decreto 95/2012 conv. in legge 135/2012). Ottimo proposito: ma dove sta scritto che debba realizzarsi una coincidenza fra i confini dell'Ente locale provinciale e quello delle circoscrizioni statali? Anzi l'art.21 punto f del T.U 267/2000 aveva spezzato tale necessaria coincidenza (per non dire di decisioni da tempo assunte

da varie amministrazioni che hanno rimodellato i propri uffici sulla base di altri criteri territoriali, per esempio gli Uffici del Tesoro o la Banca d'Italia).

Comunque la riforma è avviata, fin qui con indubbio successo del Governo Monti: con un decreto legge adottato il 31 ottobre sono sopresse a fare data dal 1 gennaio 2014, 51 Province sulle 86 presenti nelle regioni ordinarie, comprese quelle destinate a divenire città metropolitane (ne viene comunque salvata una per regione, Campobasso, Perugia, Potenza: un singolare doppione rispetto alle regioni Molise, Umbria, Basilicata). Le proteste vivacissime delle città sacrificate e costrette a convivere (Pisa e Livorno, Avellino e Benevento, Firenze e Prato, Parma e Piacenza, Padova e Treviso, e diverse altre) fanno presagire un iter parlamentare non facile mentre si attende la pronuncia della Corte costituzionale, chiamata in causa da alcune regioni per mancato rispetto dell'art.133 Cost. Impazzano già, a favore o contro, le opinioni di costituzionalisti su quest'ultimo punto. Tutte apprezzabili, meno apprezzabile, invece, lo scarso interesse mostrato dai medesimi costituzionalisti sul non meno importante tema del migliore assetto degli enti intermedi.

Le Regioni. Scoppiato lo scandalo del finanziamento dei gruppi consiliari i Presidenti delle Regioni si mostrano disponibili, e in attesa della riforma costituzionale, invocano da subito quelle restrizioni che qualche mese fa avevano rifiutato, alcune ricorrendo alla Corte costituzionale. I Presidenti si erano dichiarati disponibili ad accettare persino un decreto legge, prontamente approvato dal Governo nella seduta del 9 ottobre ma altrettanto prontamente osteggiato, in nome dell'autonomia regionale e municipale, dalle competenti commissioni parlamentari, in particolare dalla commissione parlamentare per le questioni regionali (con il consenso di non poche regioni), assai critica in particolare sull'intervento della Corte dei conti. Nella settimana successiva, il 15 ottobre, il governo Monti approva un progetto di riforma (a futura memoria ormai, visti i tempi?) dello sgangherato Titolo V (doc. Senato 3520), voluto nel 2001 dal centro sinistra. Esso prevede l'introduzione di una clausola di supremazia della legislazione statale, il ritorno al centro di importanti competenze in materia di energia e grandi infrastrutture, il superamento della asimmetria fra potere legislativo e potere regolamentare ed altro ancora. Il consenso è diffuso ma la Lega e l'ex Ministro Calderoli protestano con veemenza "per lo scippo" e "per il ritorno centralistico di fiamma". Eppure - ho fatto un veloce riscontro - le proposte approvate dal Consiglio dei Ministri ricalcano da vicino (anzi per larga parte sono le stesse) quelle contenute nel testo di riforma costituzionale approvato dal centro destra nel 2005, la c.d. riforma Calderoli.

Torna alla mente, in proposito, un'altra vicenda paradossale. Sebbene detto progetto facesse marcia indietro rispetto alla troppo generosa riforma del centro sinistra, veniva tuttavia presentato con una duplice mistificazione: dalla Lega come la conquista dell'agognato "federalismo" e dal centro sinistra come l'anticamera della "dissoluzione dell'Unità nazionale". Ma i due messaggi si sostennero a vicenda e riuscirono a fare breccia nell'opinione pubblica, che bocciò quel progetto con il referendum del 25/26 giugno 2006. Come sappiamo, vi erano diversi motivi per respingere quel progetto (che incideva confusamente sulla forma di governo e introduceva un pasticciato bicameralismo) ma l'opinione pubblica, allarmata per l'unità nazionale, colse quello meno fondato, fuorviata dalle affermazioni convergenti degli opposti schieramenti.

La riforma del Parlamento. Nelle tre vicende sopra indicate non si riesce a cogliere quale strada i protagonisti delle stesse intendano effettivamente percorrere, quale la loro strategia. E il silenzio sul mancato "dimezzamento" dei parlamentari o sulla mancata "riforma del bicameralismo", declamate a destra e sinistra negli ultimi anni?. Qui i "cavalli"

sono apparsi più consapevoli delle difficoltà da sormontare (e del pericolo di rovinare a valle, come nel tragico film di Ghobadi). Il “testo Violante”, ampiamente condiviso, prevedeva anche un apprezzabile intervento in questo senso, tra l’altro riducendo del 20% il numero dei parlamentari, ma alla ripresa autunnale quel testo si è volatilizzato. Capisco le incertezze sulla riforma del Senato dopo tante vaghe declamazioni federaliste ma capisco di meno la mancata riduzione del numero dei parlamentari. Non sorprende, certo, la indulgenza, a destra e a sinistra, verso gli interessi di deputati e senatori che sarebbero colpiti da tali riforme ma non dovranno parimenti sorprendere gli ulteriori consensi che il mancato adempimento di queste ripetute e insistite promesse porterà alle file dell’anti-politica. Nelle elezioni siciliane di fine ottobre la maggioranza degli elettori non è andata votare (ha votato solo il 47,42 %, il risultato più basso della storia repubblicana), nessun partito ha superato il 20% ma la lista di Grillo è la più votata (mentre il Presidente eletto avrà, a differenza di quanto previsto dalla legislazione nazionale per i Presidenti delle regioni ordinarie, un premio insufficiente per governare). E chi, alle prossime elezioni politiche, crederà ancora alla promessa di una ennesima legislatura costituente?