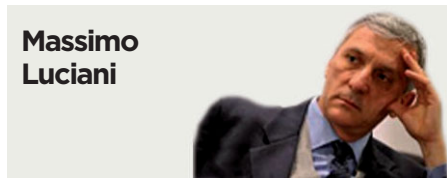


# COMUNITÀ

## Il commento

# Palazzo Madama, riforma da migliorare



**Massimo Luciani**

SEGUE DALLA PRIMA

Si può considerare legittimo il cospicuo premio di maggioranza previsto alla Camera se il Senato continua ad essere titolare del rapporto di fiducia con il governo e può avere una maggioranza del tutto diversa da quella dell'altro ramo del Parlamento? Un premio incapace di assolvere alla propria funzione (che è quella di dare ai governi una salda maggioranza parlamentare) è irragionevole e la Corte costituzionale lo ha già detto nella recente sentenza sulla legge Calderoli.

È un bene, dunque, che il governo si sia affrettato a muoversi anche sul fronte della riforma costituzionale e che lo abbia fatto rapidamente. L'urgenza, comunque, non deve far perdere di vista le esigenze di legittimità costituzionale, di coerenza e di efficienza, sicché, come è indispensabile un ripensamento di molti punti della legge elettorale (a serio rischio di incostituzionalità), così sarà opportuna un'attenta riflessione sulla riforma costituzionale, che mostra qua e là i segni della fretta e di un evidente cedimento ad una certa deriva populista (specie quando demolisce senza meditare a sufficienza sulle possibili alternative: penso all'eliminazione delle Province e del Cnel).

Alcune scelte di fondo, però, vanno bene. Anzitutto, la riserva del rapporto di fiducia alla sola Camera dei Deputati. Da sempre questo è un nodo essenziale della nostra forma di governo e la stabilità degli esecutivi non potrà che aumentare se sarà finalmente tagliato. Va bene anche la composizione mista (regionale e municipale), che corrisponde alle caratteristiche storiche del nostro autonomismo, che da tempo è anche regionale, certo, ma senza aver perduto la sua origine comunale. E un giudizio positivo lo merita anche la scelta dell'elezione indiretta: come si potrebbe sottrarre al Senato (continuo a chiamarlo così, visto che la scelta di denominarlo «Assemblea delle autonomie» mi sembra molto discutibile) il rapporto di fiducia se i suoi componenti fos-

sero scelti direttamente dai cittadini italiani?

Alcune importanti linee di fondo sono condivisibili, dunque, eppure c'è ancora molto lavoro da fare per dipingere un quadro soddisfacente (e magari anche - diciamo così - gradevole, visto che lo stile della redazione del progetto non è propriamente entusiasmante).

Vediamo solo l'essenziale. La rappresentanza dei Comuni è necessaria, ma è sproporzionata (per eccesso) rispetto a quella delle Regioni. La scelta di non consentire ai Consigli regionali di eleggere i senatori fuori del proprio seno è discutibile e non può certo essere motivata con la necessità di non corrispondere qualche indennità di carica. Lo è anche quella di inserire in un'assemblea così piccola (poco più di 150 membri) ben ventuno componenti di nomina presidenziale, così smentendo la funzione di rappresentanza delle «istituzioni territoriali» che è affidata al nuovo Senato. Dubbi serissimi anche sulla decisione di ridurre la legislazione bicamerale solo alle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, lasciando per tutte le altre, al Senato, un sem-

plice «parere». Il problema del nostro autonomismo è sempre stato quello della mancanza di un referente istituzionale «alto», a livello nazionale, per i territori: è paradossale che, nel momento stesso in cui - finalmente - lo si introduce gli si tolga proprio l'attribuzione che maggiormente potrebbe qualificarlo. Funziona male, poi, un regime dei pareri del Senato che li distingue a seconda delle «materie» (che, si sa, sono sempre difficili da definire), prevedendo che solo per alcune di queste il parere del Senato possa essere superato con una votazione a maggioranza assoluta della Camera, mentre per altre materie basta quella semplice o addirittura l'inerzia di Montecitorio.

Insomma, l'impressione è che il pendolo della nostra sensibilità autonomistica continui ad oscillare fra retoriche federaliste e tentazioni centraliste, senza trovare un giusto equilibrio. Dobbiamo decidere, invece, che autonomismo vogliamo e - soprattutto - se vogliamo che le autonomie territoriali abbiano un'efficace proiezione al livello delle istituzioni nazionali. Questo disegno di legge, allora, non è un punto di arrivo, ma di partenza.

## Maramotti



## L'analisi

# Legge elettorale, l'errore delle soglie troppo alte



**Walter Tocci**

**TRAMITE LE ASTENSIONI E I VOTI PER GRILLO, LA METÀ DEL POPOLO ITALIANO HA MANIFESTATO IL SUO DISPREZZO NEI CONFRONTI DEL SISTEMA POLITICO.** Eppure la legge elettorale appena approvata alla Camera non solo trascura questa grave frattura, ma addirittura la allarga.

Per compensare i voti mancanti, ricorre infatti a curvature maggioritarie che deformano la rappresentanza fino ai limiti della legittimità costituzionale, e alla lunga riducono ulteriormente il consenso verso il sistema politico. Le soglie del 4,5% e dell'8% possono impedire la rappresentanza parlamentare a 5-10 milioni di elettori pur ancora disposti a votare per i partiti. Oppure, proprio perché sono soglie molto alte, possono dissuadere la presentazione di liste che otterrebbero milioni di voti. In entrambi i casi il sistema prescelto peggiora le cose perché riduce la parte attiva degli elettori, accrescendo invece quella del rifiuto anche oltre il 50%.

Una democrazia più che dimezzata è esposta agli assalti dei suoi nemici. La maggioranza assoluta viene regalata alla coalizione che arriva al 37% utilizzando anche i voti di piccoli partiti non rappresentati in Parlamento. Il partito principale potrà vin-

cere con una percentuale ancora più bassa, ad esempio del 25%. Tenendo conto dei non votanti, stiamo parlando di meno del 20% del corpo elettorale effettivo.

Con gran sollievo di tutte le nipoti di Mubarak, il leader disporrà di parlamentari fedeli non scelti dagli elettori, e inoltre potrà piazzare deputati della propria lista su quegli scranni che sarebbero stati assegnati ai partiti minori della coalizione. Non avrà inoltre difficoltà a gestire un Senato non più elettivo e composto da amministratori locali senza la libertà di mandato dell'articolo 67, ai quali non farà mancare concessioni nei rispettivi territori in cambio del consenso politico. Il capo di una minoranza combattiva avrà quindi la strada spianata verso il Quirinale e verso la modifica della Carta, cavalcando la rivolta contro i politici pur di passare il referendum.

Non si tratta di un incubo notturno, ma di una possibile conseguenza di questa legge elettorale accompagnata alla cancellazione del Senato. Ciò che non è riuscito negli ultimi venti anni sarà alla portata di un eventuale nuovo salvatore della Patria. Magari non accadrà, ma che diventi uno scenario possibile dovrebbe già costituire motivo di allarme. Al giorno d'oggi c'è una tendenza a valutare le leggi elettorali da un punto di vista squisitamente tecnico, considerando solo la fetta di elettori che ancora vota, senza badare al distacco dagli strati popolari profondi. Si applica un sistema elettorale fortemente maggioritario a una base elettorale sempre più minoritaria. Questa frattura tra consenso e potere indebolisce la legittimità del sistema politico e lo spinge a cercare la stabilità nei marchingegni normativi o nel capo assoluto.

D'altronde sono vent'anni che i partiti cercano di surrogare la mancanza di voti e di progetti con il maggioritario e il decisionismo. Il «governo per forza» accresce l'elettorato del rifiuto, come è sotto gli occhi di

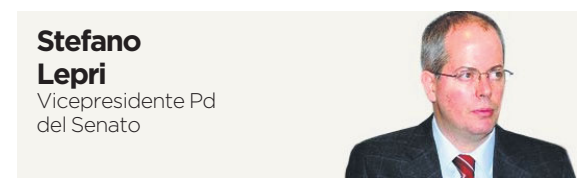
tutti. Il Paese è diventato ingovernabile per eccesso di governabilità, per la mancanza di progetti alternativi e capaci di convincere il popolo. Si è cercato di sopperire alla debolezza della vita politica con la robotica istituzionale. Ma il ricorso alle proteste atrofizza i corpi politici, rendendo necessari ulteriori interventi meccanici. Solo uscendo da questa spirale si può risolvere la crisi decisionale. Renzi si trova già di fronte a un bivio. Scegliendo la strada consueta sarà l'uomo nuovo che mette in pratica la vecchia agenda, ripetendo con maggior vigore i medesimi errori della generazione precedente. Qualche passo in questa direzione lo ha già fatto, accettando di governare senza elezioni, attribuendo la propria ambizione a quella del Paese, puntando sulle tecniche elettorali più che sugli elettori, favoleggiando la riforma istituzionale come panacea di tutti i problemi nazionali.

E come i suoi predecessori ha resuscitato Berlusconi senza che ce ne fosse bisogno, perché la legge elettorale non si fa con uno solo ma con tutti, prendendo da ciascuno la proposta migliore per arrivare a una soluzione condivisa. Sul vecchio cammino ha avuto il consenso di coloro che prima erano maggioranza e oggi rischiano di essere minoranza nel senso minore, come la sinistra socialista ai tempi di Craxi.

Ma in quel bivio c'è anche una strada davvero mai battuta. Nel discorso di Renzi alle primarie, anche se non l'ho sostenuto, si intuiva una nuova direzione: dare vitalità alla politica senza ricorrere alla robotica, ricomporre la frattura tra l'elettorato della scelta e quello del rifiuto, costruire il consenso necessario per fare le riforme. Un semplice consiglio al premier: lasci al Parlamento il compito di migliorare il bicameralismo e la legge elettorale - a cominciare dalla parità di genere - e si concentri su Europa, lavoro e legalità. Ne otterrà benefici per sé e per il Paese.

## L'intervento

# Le leggi regionali quadro tra i compiti del nuovo Senato



**Stefano Lepri**  
Vicepresidente Pd del Senato

**LA PROPOSTA AVANZATA IERI DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO CONFERMA LA NECESSITÀ DI TRASFORMARE IL SENATO PASSANDO dal riordino del Titolo V della Costituzione e, in particolare, da una diversa attribuzione di competenze legislative alle Regioni. La tesi qui illustrata è che sia possibile e opportuno attribuire a un Senato federale (costituito, in proporzione alla popolazione, da eletti di secondo livello membri dei Consigli e delle Giunte regionali) anzitutto una potestà legislativa capace di rendere omogenea e unica la legislazione quadro sulle materie attribuite alle Regioni, così da determinare numerosi vantaggi, semplificazioni e risparmi. Oggi il quadro delle competenze è particolarmente complesso, non solo per un eccesso di deleghe alle Regioni su competenze che vanno riaccentrate, ma soprattutto a causa delle competenze concorrenti, che hanno determinato continui ricorsi di attribuzione e sovrapposizione normative. C'è tuttavia un altro aspetto criticabile, meno considerato ma particolarmente inefficace, dannoso e iniquo, determinato dall'avvio del regionalismo e poi aggravato con le modifiche al Titolo V della Costituzione: la disomogeneità delle legislazioni su materie attribuite alle Regioni, che invece richiederebbero almeno una cornice comune, cioè leggi quadro su cui poi innestare una legislazione di dettaglio che tenga conto delle specificità territoriali e i conseguenti atti di programmazione, di potestà regolamentare, esecutivi. Mi spiego con esempi: le Regioni legiferano in materia urbanistica, paesaggistica, sulla caccia, sul diritto allo studio e alla libera scelta educativa, sull'apprendistato e i tirocini, ecc. Non mi interessa dire se si tratti di materie che è giusto attribuire in via esclusiva o concorrente alla legislazione regionale. Evidenziamo invece l'illogicità di avere un'Italia dove i criteri per costruire, ristrutturare, essere aiutato economicamente nello studio e nella formazione, cercare lavoro, ecc. cambiano a seconda di dove vivi. Alcune di queste differenze non sono determinate dalle specificità territoriali, bensì da scelte discrezionali e politiche, che tuttavia non appaiono giustificabili in termini di equità generale e che, tra l'altro, determinano un assurdo spreco di attività legislativa. In altre parole, anche nella legislazione regionale occorrerebbe definire una gerarchia delle fonti legislative, distinguendo tra le leggi quadro e quelle ordinarie e applicative, solo quest'ultime da definire in riferimento alle specificità regionali. Ecco dunque il senso della proposta: una volta definito il chi fa cosa tra Stato e Regione, cercando di ridurre al minimo le competenze concorrenti, occorre assicurare che le leggi regionali abbiano una loro unitarietà, qualora riguardino i principi generali. E dove svolgere questa attività legislativa regionale unitaria, se non nel Senato federale? La proposta, credo, avrebbe diversi pregi. Rende i cittadini italiani uguali di fronte a qualsiasi legge dovunque abitino. Modifica il lavoro nei parlamenti regionali, chiamati così a svolgere un compito legislativo più di dettaglio e a concentrarsi maggiormente sull'attività di programmazione, esecuzione e controllo. Permette alle stesse amministrazioni regionali di destinare maggiori energie per assumere e svolgere almeno alcune delle funzioni programmatiche e gestionali oggi svolte dalle Province, nella prospettiva di abolire queste ultime. Avvicina le Regioni al territorio, accentuando il loro ruolo di regolatori e facilitatori dei processi di aggregazione dei Comuni, per gestire al meglio i servizi locali in forma associata.**

**È illogico che in Italia i criteri per costruire o ristrutturare cambino a seconda di dove si vive**

Con questo nuovo compito, cioè approvare le leggi regionali quadro, il Senato assumerebbe così una fisionomia forte, diversamente da altre nazioni, dove è ridotto ormai a un luogo di confronto e di opinioni. Se poi a questa funzione si aggiungesse quella, assai rilevante, di raccordo con la Ue, sia in fase ascendente che discendente, nonché quella sopra prefigurata di approvare e gestire un nuovo Codice delle Autonomie, ecco che il Senato trasformato rimarrebbe davvero utile, pur nel pieno rispetto dei principi su cui il Pd e il governo si è già impegnato: superamento del bicameralismo perfetto, fiducia e bilancio votati solo dalla Camera dei deputati, composizione fatta solo da amministratori già eletti, senza ulteriori compensi. Infine, e non meno importante, sarebbe un modo per facilitare il complessivo riassetto delle istituzioni italiane, con il superamento delle Province: enti intermedi che possono essere aboliti solo a condizione che altri (Regioni o Comuni associati) ne assumano, senza incertezze, gli importanti compiti.