



### I nodi delle riforme istituzionali in discussione\*

di Gian Candido De Martin\*\*

11 marzo 2024

La democrazia in Italia da qualche tempo non gode certo di buona salute, come dimostra anche il continuo aumento dell'astensionismo e una latente diffusa sfiducia dei cittadini nella politica. Si tratta peraltro di un processo di indebolimento comune a molte democrazie contemporanee, alle prese sia con le inadeguatezze delle procedure e dei programmi di governo sia con pericolose derive populistiche dei leaders o delle oligarchie al potere, a fronte di una crisi profonda dei partiti tradizionali come strumenti essenziali di mediazione e luoghi di partecipazione alle scelte politiche. Nel contempo sembra prevalere una atomizzazione della società a causa anche delle dinamiche aperte dalla comunicazione digitale dei social, che finisce per debilitare la rappresentanza politica, mentre aumentano i rischi di approcci istintivi e poco pensati e razionali, con scorciatoie fuorvianti nella ricerca del bene comune e nella gestione di questioni oggettivamente complesse sul piano sia interno che internazionale.

Di qui la necessità di riflettere su aggiornamenti e riforme auspicabili per recuperare governabilità e ridurre la distanza tra classe politica e cittadini, anche se appare certo fuori luogo l'affermazione dell'attuale Presidente del consiglio sulla necessità di <rivoltare l'Italia come un calzino>. Di qui comunque le varie iniziative di riforme istituzionali di cui si sta discutendo, fermo restando che non si tratta certo dell'unica strada per combattere il populismo e irrobustire una politica coerente con i valori portanti delineati nella Costituzione della Repubblica, che richiederebbero anzitutto una cura consapevole e un impegno serio e costante nelle varie sedi che possono concorrere alla formazione politica alla democrazia.

Circoscrivendo qui l'attenzione alle due principali ipotesi di riforma in discussione in Parlamento, si deve ovviamente distinguere quella che mira a modificare la forma di governo parlamentare prevista nella Carta, con l'ipotesi di un premier eletto direttamente dai cittadini e conseguente *deminutio* del ruolo sia delle Camere che del Presidente della Repubblica, da quella di un eventuale rafforzamento dell'autonomia di alcune Regioni ordinarie interessate, in attuazione di quanto prefigurato nel III comma del vigente art. 116. Due obiettivi certamente di segno opposto, ma verosimilmente

---

\* Articolo per "Testimoni nel mondo", 12 febbraio 2024.

\*\* Professore Emerito di Diritto pubblico, Luiss Guido Carli.



frutto di una sorta di baratto politico interno all'attuale maggioranza al governo, che sembrerebbe orientata a sostenere il paradosso del rafforzamento di talune autonomie regionali, legittimando nel contempo una concentrazione e rafforzamento del potere esecutivo al centro del sistema nazionale.

Quanto alla proposta sul premierato, si può qui solo accennare sinteticamente ad alcuni nodi e incognite che rendono assai problematico il testo in discussione, tuttora non a caso oggetto di una miriade di ipotesi emendative anche da parte di parlamentari di maggioranza, tra i quali persistono rilevanti perplessità, come quella di uno storico autorevole e già presidente del Senato, Marcello Pera, che ha definito addirittura <un pasticcio> il testo proposto. Va in effetti osservato che è stato prefigurato un modello di premier assai anomalo rispetto ad altri finora sperimentati, senza una adeguata attenzione alla questione essenziale di una equilibrata divisione dei poteri e ai pesi e contrappesi che dovrebbero essere comunque salvaguardati in un sistema democratico per tenerlo al riparo da tentazioni di investiture plebiscitarie.

La nuova forma di governo sarebbe giustificata da esigenze di stabilità quinquennale del vertice del potere esecutivo, con una semplificazione dei ruoli istituzionali che finisce per collegarsi all'idea di una sorta di <democrazia del capo> più che di un Presidente del consiglio leader parlamentare. Oltretutto con la previsione sia di una oscura – e per certi versi contraddittoria – norma antiribaltone legata ad un eventuale premier bis, non eletto ma addirittura più forte, sia di un sistema elettorale – che per la prima volta sarebbe regolato in Costituzione - volto a garantire a supporto del vincitore un premio di maggioranza del 55%, senza alcun limite minimo per conseguirlo o un ballottaggio. Davvero una forzatura assai innovativa e rischiosa rispetto all'assetto attuale, che oltretutto i promotori vorrebbero approvare ricorrendo anche ad un confronto referendario inevitabilmente assai divisivo, senza ricercare mediazioni per allargare il consenso ad almeno i due terzi dei componenti delle Camere, come sarebbe invece auspicabile per ogni intervento sulla Costituzione, tanto più se non marginale e volto a modificare fortemente l'attuale forma di governo e di divisione dei poteri. Mentre l'obiettivo (condivisibile) di stabilizzare il governo si potrebbe realizzare soprattutto agendo sulla legge elettorale, preferibilmente con doppio turno e ballottaggio, salvo un ritocco costituzionale per precisare alcuni poteri del Presidente del consiglio e la sfiducia costruttiva.

Perplessità di altra natura vanno poi evidenziate sul regionalismo differenziato che il ddl Calderoli mira a realizzare, aprendo la possibilità di una ampia maggiore autonomia legislativa e amministrativa per le Regioni che lo richiedessero, con connessa dotazione finanziaria, in ben 23 materie, tra cui molte assai rilevanti dal punto di vista del godimento dei diritti civili e sociali e della tenuta unitaria del sistema (tra cui istruzione, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, protezione civile, grandi reti di trasporto e di navigazione, trasporto e produzione dell'energia, armonizzazione dei bilanci e della finanza pubblica e del sistema tributario). Almeno un accenno alle principali osservazioni.



Anzitutto per sottolineare che con questa impostazione ci si allontanerebbe dalla logica sottesa alla previsione costituzionale, volta a riconoscere eventuali spazi autonomi aggiuntivi sulla base di intese Stato-Regione per ipotesi specificamente legate a situazioni e vocazioni regionali, e non un sistema regionale <arlecchino>, aldilà delle asimmetrie e di qualche privilegio riconosciuto alle Regioni a statuto speciale, problematico anche dal punto dell'effettività del principio di eguaglianza sostanziale dei diritti da riconoscere a tutti i cittadini della Repubblica indipendentemente dalla loro appartenenza regionale. Va poi detto che verrebbe di fatto inciso, se non sconvolto, l'assetto del regionalismo cooperativo previsto in Costituzione, dando spazio ad una logica competitiva estranea al fondamentale principio autonomistico sancito dall'art. 5 della Carta.

Infine, ma non certo da ultimo, va chiarito che eventuali limitate varianti nell'attuazione del decentramento alle Regioni di talune funzioni statali dovrebbero essere decise – coinvolgendo realmente il Parlamento, ad evitare che siano frutto della mera contingente maggioranza politica - solo una volta finalmente regolato in modo organico quanto previsto in via generale dal nuovo titolo V della Costituzione in ordine sia ai livelli essenziali delle prestazioni pubbliche esigibili e finanziate, da garantire a tutti, sia ai meccanismi di perequazione finanziaria in grado di assicurare la coesione nazionale, come previsto espressamente dall'art. 119. E una volta definito altresì il quadro delle funzioni fondamentali da riconoscere direttamente alle autonomie locali, ad evitare i rischi ricorrenti di centralismi regionali in contrasto col principio di sussidiarietà.

Emerge, in definitiva, un quadro assai problematico sulle riforme istituzionali in discussione, per cui sarebbe auspicabile che si aprisse un confronto franco in chiave costruttiva, senza arroccamenti della contingente maggioranza di governo, in vista di soluzioni il più possibile condivise, in sintonia con lo spirito originario di superamento delle contrapposizioni e visioni ideologiche che ha dato positivamente vita alla Costituzione repubblicana. E si può aggiungere che a tal fine sarebbe da riprendere e disciplinare finalmente in modo adeguato anche quanto ventilato fin dal 2001, al tempo dell'approvazione delle norme costituzionali che hanno sviluppato il principio autonomistico e regolato il riassetto e la valorizzazione del sistema plurale di istituzioni territoriali della Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato). Ossia il superamento del bicameralismo paritario con la creazione – accanto ad una Camera responsabile della fiducia al Governo - di un Senato rappresentativo delle autonomie di diverso livello, punto di riferimento essenziale per regolare il ruolo di ciascun soggetto e i rapporti interistituzionali di cooperazione e di coordinamento.

Quindi una serie di interventi sul piano istituzionale per adeguare e rendere più funzionale il sistema democratico, mettendolo nel contempo al riparo da involuzioni populistiche, se non autoritarie. Con la consapevolezza comunque che la democrazia non è una condizione naturale o un beneficio acquisito per sempre, ma è una scelta del modo di stare insieme per perseguire il bene comune preservando la libertà di ciascuno.



## FORUM DI AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, diritto amministrativo, diritto dell'economia e scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttori Prof. Giuseppe Di Gaspare - Prof. Bernardo Giorgio Mattarella - Prof. Aristide Police

Una scelta che richiede anche il coraggio dei necessari aggiornamenti, quando necessari, diretti soprattutto a migliorare partecipazione e rendimento, vigilanza e discernimento critico. Investendo il più possibile in formazione alla cittadinanza attiva, da educare nelle sedi scolastiche e associative, come si è messo in evidenza anche nel recente Convegno Bachelet dell'ACI, dedicato a <come e dove si custodisce la democrazia>, e come si propone di approfondire la 50<sup>a</sup> Settimana sociale dei cattolici, un laboratorio di dialogo <al cuore della democrazia>.