

“No alla legge truffa, Sì alla Costituzione”

Gorizia, Auditorium, 26 settembre 2005.

Intervento di Alessandro Maran

Care amiche, cari amici, care compagne, cari compagni,

a oltre quattro anni dal suo insediamento tutti possono ormai constatare che il centrodestra non è in grado di condurre l'Italia nel processo di modernizzazione indispensabile per il suo rilancio. Gli annunci di Berlusconi non hanno avuto alcun seguito concreto. E il paese, infatti, rischia il declino, schiacciato dalle mancate riforme: per il terzo anno consecutivo, la crescita sarà inferiore all'uno per cento; la mobilità sociale è bloccata; la transizione politico-istituzionale sembra non avere fine; la competitività e le esportazioni non reggono il passo con gli altri paesi europei. Al punto che il racconto della delegata della Finmek che abbiamo appena sentito è purtroppo una storia ordinaria. E, guardate, non è vero che Siniscalco ha dato le dimissioni perché Silvio Berlusconi non lo ha sostenuto quando aveva accusato Fazio di ledere la credibilità del paese. La verità è che ha gettato la spugna perché la sua finanziaria era stata bocciata sul nascere da una parte della coalizione di governo. E l'impossibilità di convergere sul più importante documento che un governo presenta al paese, la legge finanziaria, è l'emblema della crisi in cui si sta sfaldando la coalizione di Berlusconi. E quando il centrodestra è in affanno, quando la discordia fra le forze parlamentari impedisce decisioni efficaci, ecco che torna a

premere il pedale delle riforme costituzionali (e adesso quello delle modifiche alla legge elettorale) come obiettivi alternativi da dare in pasto all'opinione pubblica o addirittura come terreno di possibile incontro e di mediazione tra partiti che sono in conflitto fra loro sul terreno delle politiche concrete. Insomma, diamo la *devolution* alla Lega, il proporzionale all'Udc, e garantiamo a Fini la successione alla guida della CdL e poi si vedrà.

Il vero motivo per cui si vuole mettere mano alla legge elettorale è molto semplice. La tesi in circolazione è che si vuole cambiare perché questo sistema elettorale ha favorito la frammentazione. Ma non è vero. E' vero che il nostro sistema elettorale è troppo frammentato: siamo la democrazia più frammentata fra quelle d'Europa dopo il Belgio. Ma la crescita della frammentazione precede l'introduzione di nuovi sistema elettorali. E la causa della crescita della frammentazione è la destrutturazione del sistema dei partiti della Prima Repubblica. E i nuovi sistemi elettorali non l'hanno compressa - perché non potevano farlo - ma hanno consentito di imbrigliarla in un formato bipolare. Perché contengono incentivi alla aggregazione che possono col tempo trasformarsi in incentivi alla formazione di nuovi partiti. C'è poi chi vorrebbe rinunciare al bipolarismo e all'alternanza e tornare ad un sistema di voto di tipo proporzionale in cui le coalizioni invece di formarsi prima delle elezioni si formano dopo. Ma rinunciare al bipolarismo e all'alternanza per tornare alla formazione di coalizioni di centro, forse ci darebbe coalizioni meno eterogenee, ma non necessariamente ci darebbe coalizioni più stabili. L'enorme debito pubblico che ci sovrasta (e che venne accumulato quando il bipolarismo non esisteva) è la misura contabile di un malgoverno che aveva raggiunto livelli parossistici. La vera ragione, dicevo, è un'altra. La CdL prende più voti nell'arena proporzionale dove i partiti si presentano da soli rispetto all'arena maggioritaria dove la coalizione si presenta con i suoi candidati comuni. Nelle

elezioni del 2001 la differenza è stata di circa 1.500.000 voti. E la stessa cosa si è verificata nel 1996. E per l'Ulivo è vero il contrario. Tra le ragioni di questi diversi rendimenti coalizionali c'è il fatto che l'elettorato della CdL tende a votare i partiti della CdL ma non sempre i suoi candidati nei collegi. Ma cambiare le regole del gioco (la legge elettorale) un minuto prima dell'inizio della partita (alla vigilia delle elezioni politiche) sarebbe un a cosa grave, deprecabile e pericolosa. Specie se si considera che fu il pronunciamento popolare, furono due distinti referendum ad imporre nel nostro paese il passaggio dal proporzionale al maggioritario.

Da qui la nostra iniziativa per sensibilizzare i cittadini ed invitarli a comprendere e ad appoggiare la battaglia parlamentare dell'Unione contro il colpo di mano di Berlusconi. Giovedì sarà in aula alla Camera la legge elettorale e lunedì scorso è ripresa la discussione sulla proposta di riforma della Costituzione.

Il carattere relativamente astratto e talvolta poco comprensibile all'opinione pubblica delle proposte di riforma costituzionale ne favorisce un uso strumentale, come fossero una bandiera da sventolare, magari con scarse conseguenze immediate. Non a caso buona parte delle proposte vengono presentate a valere solo per un lontano futuro, differendone la prevista entrata in vigore. Ma il rischio è quello di avviare processi di cambiamento non sufficientemente motivati e comunque di indebolire il tessuto costituzionale. La Costituzione non è una qualsiasi legge che offre risposte contingenti in base agli indirizzi prevalenti nell'elettorato in un dato momento. E' il testo che racchiude ed esprime le basi stesse della convivenza civile e politica, che offre una cornice stabile e permanente di principi entro la quale la vita dell'ordinamento e la dialettica politica si possono svolgere, consentendo la prevalenza, di volta in volta, di indirizzi diversi, ma sempre nel rispetto di esigenze essenziali e di garanzie che riguardano tutti.

Si è diffusa in questi anni la sensazione che la Costituzione del 1947 sia comunque superata e vada sostituita. Ma non è così. Si tratta di una falsa sensazione. Quella Costituzione è il prodotto di un travaglio epocale e ha segnato il definitivo ingresso dell'Italia nel novero delle nazioni che hanno fatto propri i principi del costituzionalismo liberale e democratico. Essa è stata il prodotto alto e maturo del convergere di forze e di gruppi diversi, e in competizione tra loro, nell'affermazione di valori e di principi comuni e delle regole conseguenti. Disperdere e banalizzare questo patrimonio segnerebbe un pauroso regresso. Per tale ragione, dinanzi al progetto portato avanti dalla maggioranza, prima ancora della valanga di motivatissime critiche che ne hanno investito i contenuti, si deve a mio giudizio ribadire che è sbagliata la premessa. Una riforma costituzionale non si può approvare per volontà di una maggioranza elettorale comunque contingente, senza e contro il consenso delle minoranze. E se ha sbagliato il centrosinistra, nella scorsa legislatura, a varare da solo, all'ultimo momento, la riforma del Titolo V della Carta costituzionale - anche se quella riforma, alla Camera dei Deputati, era già stata votata insieme da maggioranza e opposizioni ed il centrodestra si era poi ritirato improvvisamente dal processo riformatore che aveva condiviso -, tanto più sbaglia l'attuale maggioranza ad insistere nel portare avanti una riforma ben più ampia e dirompente come frutto del programma di maggioranza (programma approvato soltanto dagli elettori della Casa della Libertà) e addirittura con un'iniziativa formalmente inclusa nel programma di Governo. In questo modo, finiremmo per avere non una Costituzione, ma una legge costituzionale della maggioranza e del Governo, per poi magari attendere che, in futuro, una nuova maggioranza ed un nuovo Esecutivo si approvino, a loro volta, una propria, diversa legge di riforma costituzionale.

Le modifiche alla Costituzione dovrebbero essere sempre un fatto straordinario, che interviene solo in presenza di una

convinzione maturata sia sull'esistenza di problemi che non possono trovare una soluzione adeguata entro la cornice costituzionale vigente sia, inoltre, sull'attitudine delle stesse riforme proposte a risolvere i problemi senza aprirne altri di maggiori. Si capisce allora perché, ad esempio, negli oltre 200 anni di vita della Costituzione nordamericana solo ventisei emendamenti - e solo sedici, dopo il gruppo dei primi dieci costituenti il *Bill of rights* introdotto nel 1791 ad immediata integrazione del testo costituzionale originario - siano stati approvati. Per la stessa ragione, le modifiche della Costituzione non dovrebbero mai essere il frutto di decisioni di maggioranza - nel senso di decisioni volute dalla maggioranza politica che dà vita al Governo - né, tanto meno, di decisioni promosse dal Governo. E proprio tale convinzione sta alla base della scelta, generalmente accolta in tutte le Costituzioni, di garantirne la rigidità attraverso la previsione di procedimenti di revisione speciali; convinzione condivisa anche dal costituente italiano del 1947, che ha stabilito la procedura speciale di cui all'articolo 138. Previsione che, insieme alle disposizioni sulla Corte costituzionale, non a caso fu inserita nella sezione della Carta intitolata alle «Garanzie costituzionali». Semmai, oggi, dopo la trasformazione in senso prevalentemente maggioritario del sistema elettorale, il procedimento consente l'approvazione di modifiche sostenute da un consenso parlamentare troppo ristretto e da un troppo limitato consenso popolare esplicito.

Ciò non significa, naturalmente, chiudersi di fronte a qualsiasi proposta di revisioni costituzionali mirate di cui si dovesse dimostrare la necessità, anche perché la stessa Costituzione è già cambiata, nel senso che riceve, per taluni aspetti, una applicazione diversa rispetto alle previsioni del passato, pur mantenendo fermi i riferimenti di principio. Infatti, come ha illustrato puntualmente, in un suo recente volume, il professor Sergio Bartole, sono numerosi gli esempi che denotano la progressiva rincorsa delle interpretazioni della Costituzione a

fronte dell'evoluzione della società, anche per vie diverse da quelle indicate dall'articolo 138 in materia di revisione costituzionale (valga per tutti l'esempio dell'articolo 11 della nostra Carta). Si tratta, naturalmente, di un tipo di cambiamento che caratterizza organismi vitali, poiché rispetta la continuità e non viene perseguito a colpi di deliberazioni dall'alto. E non siamo chiusi a proposte mirate di revisione anche perché non è un mistero per nessuno che, mentre il sistema politico precedente, con tutti i suoi limiti, possedeva una sua coerenza interna, costruita a tavolino dai padri costituenti nel 1947, il nuovo sistema questa coerenza non ce l'ha più. La modifica della legge elettorale da proporzionale a maggioritario, infatti, impone di ripensare l'intero sistema di pesi e contrappesi tra poteri ed istituzioni dello Stato, perché c'è il rischio che una minoranza nel paese, in grado però di esprimere una maggioranza in Parlamento grazie al maggioritario, si mangi tutto e controlli tutto. Ed il nuovo Titolo V della Costituzione ha introdotto una modifica nei rapporti politici e finanziari tra i diversi livelli di governo che il nostro sistema istituzionale non è in grado di gestire efficacemente. E' necessaria una Camera parlamentare rappresentativa del mondo delle autonomie territoriali che svolga un funzione di coordinamento delle politiche e di mediazione dei conflitti tra governi. Sappiamo che si tratta di esigenze reali. Ma la proposta in esame costituisce una risposta a queste esigenze per molti versi sbagliata e contraddittoria.

Intanto va chiarito che la proposta non trova la sua vera ragione d'essere in un progetto di effettivo rafforzamento del regionalismo italiano. La proposta del federalismo, infatti, doveva servire a ricomporre il rapporto logorato tra società ed istituzioni. Da quando gli italiani, nel 2001, hanno votato a favore di una riforma federale che doveva accrescere i poteri degli enti locali e rendere la politica più vicina agli interessi dei cittadini, le cose vanno avanti come prima e peggio di prima. Ciò perché, nei fatti, la politica nazionale ha ridotto lo spazio

di autonomia degli enti locali, e, a parte un po' di lavoro in più per i giudici costituzionali, chiamati a mediare i conflitti tra le regioni e lo Stato determinati dalle diverse interpretazioni della nuova Carta costituzionale, di questo famoso federalismo non si è vista traccia. Al punto che anche nel caso della *devolution*, le novità sono, in larga parte, apparenti. Al di là, infatti, di correzioni minori - perché si è corretto verso il centro l'elenco delle materie su energia, infrastrutture e telecomunicazioni, eccetera -, l'impianto della riforma del 2001 non viene sostanzialmente alterato. La novità è - o dovrebbe essere - l'attribuzione di competenza legislativa esclusiva alle regioni in alcune materie specifiche, quali l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica e la polizia amministrativa regionale e locale. Il progetto in discussione lascia, tuttavia, alla competenza statale la determinazione dei livelli essenziali dei diritti e le norme generali sull'istruzione, aggiungendo anche le norme generali sulla tutela della salute, mentre resterebbe di competenza concorrente l'istruzione. Quanto alla polizia amministrativa, tutto si ridurrebbe alla precisazione che essa può essere anche regionale, oltre che locale.

Come ha osservato Valerio Onida, che in tal modo si devolva alle regioni qualcosa - ed addirittura qualcosa di esclusivo - è difficilmente sostenibile. Vi saranno, naturalmente, controversie ulteriori sui rapporti tra norme generali e principi fondamentali, di competenza dello Stato e normativa di organizzazione e di dettaglio, di competenza regionale. Si discuterà, naturalmente, su quanto la legislazione statale in tema di determinazione dei livelli essenziali dei diritti possa interferire nelle materie di competenza regionale, ma non verranno sostanzialmente spostati i confini tra poteri centrali e poteri locali. E allora - si è chiesto Onida - vale la pena impiegare tante energie politiche e parlamentari in una così dura contrapposizione su temi costituzionali, anziché concentrarsi sullo sforzo per far funzionare un po' meglio

questo nostro zoppicante regionalismo, attraverso la legislazione ordinaria, le riforme amministrative, la realizzazione del nuovo sistema finanziario e fiscale - promesso dalla Costituzione, ma ancora inattuato -, in assenza del quale i nuovi poteri delle regioni sono destinati a rimanere sulla carta? E come si fa a non vedere il paradosso allorché, mentre si promettono alle regioni nuovi poteri, con la cosiddetta *devolution*, lo stesso Governo che propone la riforma fa approvare in Parlamento norme e misure di legge ordinaria - diverse volte annullate dalla Corte costituzionale - che, il più delle volte, rinverdiscono pratiche centraliste, dal campo dei lavori pubblici a quello dell'urbanistica a quello dei fondi e microfondi gestiti dallo Stato per le finalità più diverse in materia di competenza regionale?

Non stupisce, perciò, che il progetto di riforma in discussione, che sembra mosso apparentemente dall'intento di rifondare il bicameralismo su basi completamente diverse da quelle attuali, non compia il passo necessario verso tale scopo, cioè quello dell'istituzione di una camera rappresentativa del mondo delle autonomie territoriali: un Senato federale. Infatti, il Senato «federale» di federale ha pochissimo, perché sarebbe, come oggi, formato da senatori eletti direttamente dai cittadini e vedrebbe solo una partecipazione, senza diritto di voto, dei rappresentanti regionali e locali e, dunque, sarebbe destinato a deliberare sulla base di schieramenti di partito e non sulla base di una provenienza regionale. L'unica novità prevista - la contemporaneità tra le elezioni dei senatori di ogni regione e quella del rispettivo consiglio regionale - è svuotata dalle norme transitorie, che prevedono un adeguamento della durata dei consigli regionali stessi a quella del Senato. Perché non si va in direzione di un rafforzamento del regionalismo? Questa proposta non compie i passi necessari in questa direzione, perché la riforma in discussione non ha la sua vera ragione d'essere in un progetto di rafforzamento effettivo del regionalismo italiano. Ci sarebbe, naturalmente, da discutere

se forme di regionalizzazione più intensa di quelle attuali siano auspicabili e sopportabili nel nostro paese. Ma resta il fatto che la riforma in discussione è divenuta solo una bandiera che la Lega sventola al proprio elettorato, in cui le norme della cosiddetta *devolution* funzionano da «merce di scambio» e da «traino» per le altre innovazioni costituzionali - sul Governo, sul Parlamento, sulla Corte costituzionale -, innovazioni - queste sì - che rischiano di alterare equilibri costituzionali delicati.

Ma se la riforma non ha come obiettivo il rafforzamento del regionalismo, qual è, allora, il suo obiettivo? Il tema cruciale, mascherato da *devolution*, è quello del sistema centrale di Governo. Cioè l'idea di rafforzare il governo e assicurare stabilità e continuità all'esecutivo. Ma l'idea di un Esecutivo debole è, ormai, un luogo comune che non riflette la realtà. Dov'è nella struttura di Governo l'eccesso di garantismo che andrebbe a scapito della capacità decisionale?

Anche la tesi secondo cui la riforma sarebbe necessaria per assicurare la stabilità e la continuità del Governo mi sembra discutibile. Infatti, il testo stabilizza - sì - la maggioranza per la legislatura, ma con il paradosso per cui un *premier* con pochissimi deputati che continuano ad appoggiarlo finisce con il rendersi insostituibile, impedendo l'ascesa di un suo successore. Per altro verso, i segretari di piccoli partiti possono minacciare non solo la crisi di Governo, ma addirittura quella della legislatura. Ma va respinta anche l'illusione di affrontare con espedienti istituzionali problemi che sono della politica. E pretendere di ottenere per via di regole istituzionali, anziché attraverso l'azione politica, l'effetto di mantenere la coesione di un gruppo o di una coalizione, quando divergono gli obiettivi e le valutazioni politiche (come ormai, nel caso del governo Berlusconi, vedono anche i ciechi), non è soltanto contrario al buon senso, ma anche pericoloso. Infatti, la politica finisce per affermare comunque le proprie esigenze, in un modo o nell'altro. Ed il rischio è quello di ridurre non le cause di

instabilità, ma il tasso di democraticità reale del sistema. Siamo di fronte ad una tendenza pericolosa verso la estrema semplificazione e l'irrigidimento del sistema in direzione di una concentrazione e personalizzazione del potere politico: di un vertice monocratico del potere, eletto periodicamente e plebiscitariamente, fornito di strumenti che gli consentono non solo di governare senza mediazioni, ma di controllare la maggioranza condizionando con voti bloccati la volontà parlamentare e disponendo liberamente della stessa sopravvivenza della legislatura. Vorrebbe dire il passaggio non irrilevante da una maggioranza che esprime un programma e un leader, ad un leader onnipotente che conforma e controlla la maggioranza. Il che però non significherebbe più democrazia immediata, ma semplicemente meno democrazia, se a questo termine diamo il senso pieno che gli ideali e l'esperienza storica del costituzionalismo suggeriscono. Una disciplina come quella proposta farebbe fuoriuscire il nostro sistema di governo dal modello del sistema parlamentare senza tuttavia collocarlo in nessuno dei sistemi conosciuti almeno nei paesi maggiori. I sistemi presidenziali hanno infatti tutt'altri caratteri. E la posizione costituzionale garantita al presidente e supportata dall'elezione popolare diretta, è bilanciata da fortissimi poteri del parlamento. Un sistema costituzionale è essenzialmente un sistema di equilibri e di reciproche garanzie. Perdere questo carattere vorrebbe dire compromettere il patrimonio più prezioso che due secoli di costituzionalismo ci hanno trasmesso.

Sarebbe un bene allora che la riforma costituzionale uscisse dall'agenda del Parlamento. E sarebbe già un grande risultato. Specialmente se tutti ne traessimo una lezione per il futuro e abbandonassimo definitivamente le velleità di riscrivere la Costituzione a misura delle esigenze di una parte. Solo dopo, si potrebbe cominciare a ragionare anche sulle possibili e puntuali revisioni che con il consenso più largo possa risultare

utile apportare a questa o a quella disposizione della vigente Costituzione della Repubblica. Da qui la nostra battaglia parlamentare. La denigrazione della Carta costituzionale è diventata un facile pretesto non all'impossibilità, ma all'incapacità di governare e di avviare gradualmente la nostra comunità verso passi di trasformazione reali già possibili.

E' questa sorta di mitologia sostitutiva al centro del conflitto istituzionale. Anche perché visti i fallimentari risultati del suo governo, Berlusconi darà la colpa alla congiuntura economica, all'Europa, all'euro di Prodi e alla Costituzione. E la riforma approvata sarà presentata come uno strumento della modernizzazione del paese e del superamento di quelle lungaggini e quegli impedimenti cui saranno imputati i fallimenti dell'azione di governo. L'attacco alla Costituzione sarà uno dei motivi di fondo della campagna elettorale. Ma gli equilibri costituzionali sono un patrimonio troppo prezioso e troppo delicato per poterli sacrificare a cuor leggero sull'altare di intese o di negoziazioni che finiscono per rappresentare una merce di scambio nel rapporto tra partiti o uno strumento di propaganda a buon mercato.