

FUTURO

VECCHIA E NUOVA CARTA IL LEGAME CHE MANCA

di Cesare Salvi



Risulta difficile riuscire a trovare un denominatore comune tra la vecchia Costituzione e quella che sta nascendo dal processo di revisione: norme confuse e annegate in un profluvio di parole. L'unico obiettivo sembra essere quello di arrivare "primi". Il referendum non è un regalo del governo e non è detto che non finisca come in Irlanda nel 2013 quando a sorpresa vinse il fronte contrario alla revisione

La logica della Costituzione italiana si basa su un nesso innovativo tra democrazia, diritti di libertà e modello sociale. Per alcuni decenni (fino agli anni '80 del secolo scorso), la sostanza di quel nesso ha retto alla prova della storia. Il bicameralismo c.d. paritario, la legge elettorale proporzionale, l'idea che la revisione costituzionale dovesse avere carattere eccezionale e puntuale, costituivano elementi del patto (la costituzione materiale) che legava cittadini, istituzioni e partiti.

A partire dal primo centro-sinistra, questo sistema istituzionale non solo non frenò, ma anzi rese possibile una stagione importante di riforme, che innovò profondamente il diritto e la società italiana. L'elenco sarebbe lungo, ma basti qualche riferimento: divorzio, diritto di famiglia, statuto dei lavoratori, scuola media unificata, servizio sanitario pubblico...

Fu negli anni '80 che si cominciò a porre il tema di una "grande riforma" della

seconda parte della Costituzione.

Le parole d'ordine erano: decisionismo, governabilità. Le cause delle difficoltà del sistema politico italiano venivano ricondotte alle regole costituzionali, che pure, come ho ricordato, non avevano affatto rappresentato un ostacolo alla capacità di governo e a una legislazione riformatrice. Quelle difficoltà dipendevano piuttosto da altre ragioni, in particolare il blocco della alternanza (per la convenzione ad escludere nei confronti del Pci, che a sua volta aveva sempre maggiori difficoltà a produrre una persuasiva proposta politico-sociale) e la degenerazione del ruolo dei partiti, che apparivano più attenti all'occupazione del potere che al governo della cosa pubblica.

Il terremoto del 1989 - 1993 (caduta del "socialismo reale", mani pulite) redistribuì le carte, nel paese come nel sistema politico. Nel 1994 non era più presente nelle schede elettorali nessuno dei simboli dei partiti che per quasi mezzo secolo avevano

F U T U R O

rappresentato politicamente gli italiani.

Il punto istituzionale di svolta fu rappresentato dal cambiamento del sistema elettorale. I referendum promossi da Mario Segni, e sostenuti dal Pds (che aveva abbandonato il proporzionalismo del Pci) ebbero un successo, di partecipazione e di consenso, davvero straordinario.

Le ragioni furono diverse, ma tutte collegate alla crisi di consenso del sistema dei partiti. Gli argomenti dei sostenitori del maggioritario erano diversi ma convergenti: ridare potere al popolo rispetto alla mediazione dei partiti (nacque l'infelice slogan, tuttora ripetuto, per il quale la sera del voto si deve sapere chi ha vinto), la questione morale (cavalcata da giudici e massmedia contro la "politica" in generale), il decisionismo, il superamento del blocco della democrazia a favore di un sistema di alternanza al governo.

Nacque allora quella che è stata chiamata la "seconda Repubblica". A questo punto, venne ripreso in termini nuovi il tema della "grande riforma", con una duplice motivazione: l'adeguamento delle regole costituzionali al sistema maggioritario, la "modernizzazione" (non meglio definita) della Costituzione per far fronte a (non ben chiare) nuove esigenze della società italiana.

I tentativi in tal senso furono due: anzitutto, quello della commissione bicamerale presieduta da D'Alema, che concluse i suoi lavori ma fu fatta fallire prima

dell'esame conclusivo da Berlusconi per ragioni non esplicitamente dichiarate, ma evidenti: l'ostilità dell'opinione pubblica (alimentata da una aggressiva campagna di stampa), il mancato accoglimento, nel testo della riforma, di limiti all'indipendenza della magistratura, e il fatto che la maggioranza evitò soluzioni che avrebbero messo in difficoltà la tenuta del governo Prodi.

Il secondo tentativo fu quello dello stesso Berlusconi. Tornato al governo, prese l'iniziativa di una riforma non bipartisan (come si era detto sarebbe stato necessario), ma a opera della sua maggioranza di governo. Approvato in Parlamento, il testo fu respinto a larga maggioranza nel referendum, a seguito di una campagna del centrosinistra basata sulla difesa integrale della Costituzione ("la più bella del mondo", si disse allora).

Due riforme "puntuali" della Costituzione sono state invece approvate, una peggiore dell'altra: quella del titolo V, varata dal centrosinistra nella speranza fallita di tagliare l'erba sotto i piedi della Lega, che in nome di un malinteso federalismo è stata all'origine della degenerazione dell'istituzione regionale cui si è assistito nell'ultimo quindicennio. E poi la riforma dell'art. 81, con l'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio in Costituzione, decisa in sede UE e approvata in quattro e quattr'otto da tutti i partiti.

F U T U R O

Quest'ultimo tema ci richiama alla vera revisione costituzionale nel frattempo intervenuta, a opera non del Parlamento ma dei giudici costituzionali: la cessione di sovranità nazionale alla UE. Andando oltre quanto scritto nei Trattati, infatti, e senza introdurre alcuna modifica costituzionale (come invece hanno fatto, ad es., Francia e Germania), la Corte costituzionale ha affermato (in particolare con la c.d. sentenza La Pergola del 1984) che le norme del diritto europeo prevalgono sulle norme costituzionali, cedendo alla pretesa in tal senso della Corte di giustizia della UE; e tutto ciò sulla labile base dell'art. 11 della Costituzione (che era stato pensato per l'Onu). In quella e in altre sentenze la Corte costi-

tuzionale ha però introdotto un ulteriore e interessante concetto: esistono "principi supremi" della nostra Costituzione, che non possono essere violati né dal diritto UE, o da altri trattati, e nemmeno dal procedimento di revisione costituzionale dell'art. 138.

2 Tutte le considerazioni che ho fin qui svolto, in modo inevitabilmente riassuntivo, mi sembrano utili per fare il punto sulla situazione attuale: c'è continuità, e quale, tra le riforme (costituzionale ed elettorale) del governo Renzi, e la "storia" che ho ricordato?

Si può dire, per rispondere al quesito, che c'è stata una continuità in peggio,



La "stampella riformatrice" del governo Renzi: Denis Verdini e i suoi amici

F U T U R O

nel senso che le idee e le proposte dell'ultimo ventennio sono state riproposte in modo superficiale e talvolta caricaturale.

Lo slogan per il quale la sera del voto si deve sapere chi ha vinto è diventato una legge elettorale (non a caso definita Italicum, perché non esiste in nessun altro paese al mondo; un suo sostenitore ha però scritto che la stanno esaminando in Armenia...) fortemente disproorzionale, e non rispondente ai criteri indicati dalla Con-

sulta con la sentenza che ha dichiarato l'illegittimità della legge Calderoli.

Come saranno eletti i senatori nel nuovo sistema ancora non si sa: il testo contiene in proposito due norme contraddittorie, e il governo tiene coperte le sue carte su quella che sarà la legge attuativa. Arriveremo probabilmente al referendum costituzionale senza conoscere la risposta.

Quanto al modo di eleggere i deputati, il c.d. Italicum ha respinto il sistema

migliore, il collegio uninominale (che, come si sa, può essere adottato sia con il sistema maggioritario, come in Francia o UK, sia con quello proporzionale, come per il Senato della prima Repubblica), e ha optato per un curioso ibrido tra la lista bloccata e il voto di preferenza, per cui vi saranno due categorie di parlamentari: quelli scelti dai capipartito, e quelli con il voto di preferenza (ricercato purtroppo spesso con modalità non commendevoli).

Quanto alle modifiche costituzionali, la questione a mio avviso principale (il rapporto con la normativa europea) non è stata affrontata (e per la verità non è stato



Matteo Renzi "padre" dell'Italicum

F U T U R O

nemmeno sollevata, né in Parlamento né nel dibattito pubblico).

Il metodo seguito, d'altra parte, è stato quello della Costituzione di minoranza; almeno quando Berlusconi ci provò il sistema politico italiano era bipolare, e la sua coalizione era risultata - a differenza del PD oggi - maggioritaria nel paese e in Parlamento.

La questione morale - correttamente impostata da Berlinguer come riforma della politica e dei partiti - è diventata pretesa riduzione dei costi della politica, con i nuovi senatori che dovrebbero lavorare gratis.

La revisione del titolo V, certamente auspicabile, è contenuta in un nuovo art.117 impreciso, confuso, irrazionale, che produrrà nuovi conflitti. Tra l'altro, dalle funzioni legislative del nuovo Senato sono state escluse proprio le competenze relative ai confini tra le diverse materie statali e regionali, che sarebbe stata l'unica ragione per inserire in quel ramo del Parlamento rappresentanze delle classi politiche regionali e locali.

Inoltre, il problema

delle cinque regioni a statuto speciale è stato affrontato in modo opposto a quanto da tutti auspicato: la specialità viene rafforzata, perché mentre in base alla Costituzione vigente gli statuti speciali sono disciplinati dallo Stato con legge costituzionale, è ora previsto che ciò sia possibile solo sulla base di un'intesa con la regione interessata.

Quanto al decisionismo, da una parte se ne adotta la tecnica peggiore (il



Roberto Calderoli "padre" del Porcellum

F U T U R O

voto a data fissa su un testo legislativo inemendabile del governo), dall'altro, con la confusa definizione dei poteri del Senato, la decisione sarà resa molto più difficile di oggi, a causa dell'assurda moltiplicazione delle tipologie di procedimenti legislativi, foriera di conflitti, confusioni e ritardi.

Parallelamente, si avverte il timore per gli istituti della democrazia diretta (referendum e iniziativa legislativa popolare), congelati invece di essere rafforzati, come sarebbe giusto in un momento di crisi del rapporto tra politica e cittadini, come quello che stiamo vivendo.

Infine, ma non da ultimo, il linguaggio normativo: un profluvio di commi, rimandi, ripetizioni, contraddizioni, che sembra ripreso dalla tipologia (purtroppo adottata da anni) di una legislazione ordinaria ormai imbarbarita, come sa chiunque voglia o debba leggere la Gazzetta ufficiale. Una differenza di linguaggio, rispetto alla tersa stesura della Costituzione, che parla da sola della differenza tra la cultura politica di allora e quella di oggi.

3 Se si dovesse cercare un filo conduttore dell'imbrogliata matassa, è difficile trovarlo altrove che nel contesto di un sistema politico ormai completamente autoreferenziale, che trascura la complessità, la mediazione sociale, la crisi della rappresentanza, l'importanza della cultura politica e istituzionale, per concen-

trarsi sul solo obiettivo di arrivare primi, e conquistare o conservare il potere.

Non so se, come qualcuno dice, il testo sia in contrasto con i "principi supremi" di cui parla la Corte costituzionale; certamente contrasta con quel rapporto tra partecipazione democratica e questione sociale che è la grande novità introdotta dalla Costituzione del 1948 nella storia italiana, emblematicamente sintetizzata nell'art. 1 della Carta, e svolta poi nei successivi "principi fondamentali". Astensionismo, sfiducia dei cittadini nella politica, assenza del conflitto sociale dalle sedi rappresentative: questi sono oggi i problemi della democrazia italiana, che richiedono soluzioni completamente diverse da quelle adottate, e in primo luogo, secondo me, il ritorno alla legge elettorale proporzionale.

Per il prossimo ottobre è previsto lo svolgimento del referendum in base all'art. 138 della Costituzione (e quindi non per concessione del governo, come si vorrebbe far credere).

È inutile, naturalmente, formulare previsioni sulla partecipazione al voto e sul risultato.

Per chi, come me, crede che il miglior modo per festeggiare i 70 anni della Repubblica sia un voto popolare che respinga il testo che il Parlamento si accinge a varare, è di auspicio (scaramantico?) quanto accaduto in Irlanda nel 2013.

La maggioranza (grande coalizione)

F U T U R O

approvò una riforma che aboliva il senato (i senatori votarono a favore, 33 a 25), e che fu poi sottoposta a referendum.

La campagna per il sì era semplice ed efficace: il manifesto diffuso in tutto il paese diceva “risparmia venti milioni, meno politici, abolisci il senato”. All’inizio i sondaggi erano ampiamente favorevoli: a giugno i 70%; poi cominciarono a scendere, alla vigilia del voto erano intorno al 55% per l’abolizione, ancora un margine confortevole. Il 4 ottobre, all’apertura delle urne, il risultato inatteso: i no vinsero con il 51,7%, con una partecipazione al voto del 39% (come in Italia, non era richiesto il quorum di votanti).

Che cosa era successo? L’opposizione aveva usato nella sua campagna tre argomenti: i risparmi sarebbero stati molto inferiori a quelli dichiarati; il governo aveva voluto la riforma per distrarre l’attenzione dalla grave crisi economica e dalle sue misure di austerità; l’abolizione del senato, eliminando un contrappeso al potere della maggioranza, avrebbe ridotto gli spazi di democrazia. Furono, evidentemente, argomenti persuasivi per votare contro, o almeno per non andare a votare.

Non è detto che gli italiani si comporteranno come gli irlandesi. Ma, si sa, il popolo sovrano è imprevedibile; e per fortuna: è questo il sale della democrazia.



Giuliano Amato giudice della Corte Costituzionale