

INTERVENTO PER IL CONGRESSO ANPI 2016 SULLE RIFORME ISTITUZIONALI

1. Il primo passo dovrebbe essere di “pulizia linguistica”. Smettiamo di accettare la denominazione di “riforma del Senato” per una riforma che in realtà modifica tutta la parte seconda della nostra Costituzione: il tipo di bicameralismo, il processo di formazione delle leggi, il rapporto tra Governo e Parlamento, le modalità di elezione degli organi di garanzia. Prendiamo i titoli che strutturano la parte seconda della Costituzione. Titolo I: il Parlamento; Titolo II: il Presidente della Repubblica; Titolo III: il Governo; Titolo IV: la Magistratura; Titolo V: Comuni, Province e Regioni; Titolo VI: Garanzie costituzionali. Nessuna, dico nessuna di queste parti non è toccata dalla riforma. A rigore, siamo molto oltre il potere di “revisione costituzionale” previsto dall'articolo 138, che dovrebbe limitarsi a modifiche puntuali e omogenee. Qui siamo all'esercizio abusivo di un vero e proprio “potere costituente”, che richiederebbe ovviamente una vera assemblea costituente eletta con metodo proporzionale, non un Parlamento eletto con legge dichiarata incostituzionale dalla Corte! La modifica della parte seconda non può non incidere sulla prima e, direi di più, sugli stessi principi fondamentali. Prendiamo, per esempio, l' articolo 1, che stabilisce che la sovranità popolare si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione. Siccome cambiano questa forme e questi limiti, viene di fatto modificato lo stesso principio della sovranità popolare.

2. A proposito di pulizia linguistica: ci diranno che siamo contro “il cambiamento”, che siamo “conservatori”, “passatisti” ostinatamente incapaci di vedere che il mondo è cambiato. Dobbiamo essere molto chiari su questo punto. L'ANPI non è in linea di principio contraria a qualsiasi modifica costituzionale. Anzi, dobbiamo stare molto attenti a fare nostri slogan come “la Costituzione non si tocca” o “giù le mani dalla Costituzione”, che lasciano pensare a una specie di feticismo della Costituzione. La Costituzione non è un feticcio, non è un idolo e noi abbiamo ripetutamente dichiarato, anche attraverso delle proposte di merito, la nostra disponibilità a superare il bicameralismo perfetto. Detto questo, è ovvio che la parola “cambiamento”, di per sé, non significa nulla ed è profondamente ambivalente. I cambiamenti possono essere progressivi o regressivi e noi pensiamo che le modifiche istituzionali proposte dal Governo siano profondamente regressive. Chiedere la “conservazione” di alcune norme della Costituzione che la proposta governativa vuole cancellare significa opporsi al regresso, al grave passo indietro che un simile “cambiamento” finirà per determinare. Dobbiamo dire chiaramente che il cambiamento non è un valore in sé: nessuno cambierebbe la donna che ama con la prima che passa o una bottiglia di buon vino con un altro che non vale niente. Ma il vero punto è un altro: i termini “conservatore” e “progressista” non indicano, meccanicamente, chi vuole conservare e chi vuole cambiare, ma chi

vuole conservare un certo assetto sociale e chi lo vorrebbe modificare per allargare gli spazi di partecipazione, di uguaglianza e di democrazia. In materia istituzionale, poi, storicamente i conservatori sono sempre stati coloro che hanno difeso le prerogative del Governo, dell' esecutivo, contrastando la crescita del ruolo del Parlamento, del legislativo: insomma, la buona borghesia timorosa di un eccessivo protagonismo popolare, di un trasferimento di competenze da un organo ristretto di maggioranza, il Governo, a un organo più largo di rappresentanza, il Parlamento. Ora, poiché questa riforma sposta clamorosamente il baricentro dal legislativo all' esecutivo, chi è il vero conservatore?

Ma, si obietta, bisogna rafforzare il potere del Governo per sbloccare una democrazia rissosa e incapace di decidere. Insomma, la governabilità esige queste riforme. Vediamo.

3. In primo luogo, non dimentichiamo che è un grave errore imputare al sistema costituzionale tutti i difetti del sistema politico: le regole istituzionali sono importanti, importantissime, ma è illusorio credere che l'instabilità dei governi, la rissosità delle maggioranze, le lentezze legislative, ecc., dipendano solo o principalmente dalle norme della Costituzione. Tant'è vero che con queste stesse regole i governi hanno avuto la durata più diversa (Berlusconi ha doppiato Prodi, Renzi ha doppiato Letta) e il Parlamento ha saputo legiferare rapidissimamente e a colpi di fiducia o, al contrario, ha discusso per mesi senza risultato. Nessuna norma costituzionale può sostituirsi alla coesione politica e nessun sistema costituzionale determina da solo l'efficacia di un sistema politico.

In secondo luogo, se è vero che è importante che una democrazia sappia decidere, che, come si dice, una democrazia sia “decidente” (e abbiamo appena visto che lo sa benissimo essere anche con queste regole costituzionali), è almeno altrettanto importante che una democrazia sia rappresentativa, capace di dare espressione istituzionale alle tante voci della società italiana. Non è forse vero che questo è il momento storico di un vertiginoso calo della partecipazione elettorale e della dilagante indifferenza politica? O riusciremo a costruire un Parlamento sufficientemente rappresentativo o la distanza tra la Piazza e il Palazzo, tra il Paese reale e il Paese Legale, tra – per dirla col linguaggio dei populistici – la Gente e la Casta diventerà incolmabile, dando spazio a tutti i populismi che giustamente ci preoccupano. Perché il populismo, non dimentichiamolo, non nasce solo o tanto nel contesto di una democrazia che non sa decidere, ma soprattutto in quello di un sistema istituzionale autoreferenziale che non sa rappresentare.

4. Nel merito, ciò che innanzitutto ci preoccupa profondamente è l'effetto congiunto, il combinato disposto come dicono i giuristi, della nuova legge elettorale, l'Italicum, e delle riforme

costituzionali. Questo è il punto essenziale. Se passasse la riforma costituzionale, come noto non vi sarebbe più il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, ma solo tra Governo e Camera dei deputati. Il Senato, che, a proposito di pulizia linguistica, continuerebbe ad esistere e non verrebbe affatto “abolito”, non dovrebbe più accordare né potrebbe più revocare la fiducia al Governo. Ma allora, si dirà, la Camera dei deputati dovrà essere eletta in modo da garantire una vera rappresentanza del “popolo sovrano” di cui al primo articolo della Costituzione. Se solo la Camera sarà legata da un rapporto fiduciario col Governo, se, come si dice, solo la Camera dei deputati sarà la “camera politica”, allora ci aspetteremmo una legge elettorale che consenta a questa Camera sia, certo, di garantire al Governo la maggioranza per governare, sia però di rappresentare in maniera adeguata le opposizioni. Ma purtroppo non è così. L'Italicum garantisce forzatamente al Governo una maggioranza stabile con un incredibile premio di maggioranza, ma proprio per questo mortifica in modo impressionante la rappresentatività. La forza politica (anche da sola e non coalizzata!) che al ballottaggio avrà raggiunto il 40% dei voti avrà il 55% dei seggi. Al ballottaggio! A prescindere dall’ anomalia di un ballottaggio nazionale (il ballottaggio in genere riguarda due candidati ed ha carattere territoriale), nulla vieta, quindi, che al primo turno possa aver ottenuto anche una percentuale molto ma molto inferiore. Aggiungete che i capilista saranno bloccati, come nel Porcellum, decisi dai vertici dei partiti, e che sarà ancora possibile il meccanismo delle pluricandidature (un candidato, lo stesso candidato, in 10 collegi elettorali, alla faccia del rapporto tra i candidati e il territorio!) in modo che anche i secondi eletti saranno di fatto controllati dai partiti più che decisi dagli elettori. Il pluricandidato, infatti, dovrà ovviamente optare per un collegio, lasciando graziosamente al secondo “eletto” il suo seggio. Insomma, una Camera dei deputati di “yes men”, di fedelissimi sempre pronti a votare le proposte del Governo, anzi del capo del Governo, alla faccia della divisione dei poteri e della funzione di controllo del Parlamento. Questo è tanto più vero se si pensa che con l’ introduzione dell’ istituto del cosiddetto voto a data certa, il Governo potrà imporre al Parlamento contenuto e tempistica dei provvedimenti che considera più importanti. Insomma, verrà costituzionalizzata la tendenza già in atto per cui non è il Parlamento a controllare il Governo, ma il Governo a controllare il Parlamento. Aggiungete, infine, che i deputati così “eletti” continueranno ad essere 630, mentre i senatori saranno solo 100: in questo modo la Camera, pura emanazione del Governo e solo in minima parte espressione delle opposizioni, riuscirà di fatto a controllare anche l'elezione degli organi di garanzia, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, cioè delle istituzioni che per eccellenza dovrebbero essere super partes, espressione del Paese in tutte le sue articolazioni e non della sola maggioranza governativa. Si obietta: ma è già così da molto tempo. Infatti! Questa riforma sta di fatto costituzionalizzando la sciagurata prassi della seconda Repubblica per cui chi vince (con leggi elettorali molto “premianti”) si prende tutto, governo, sottogoverno, ma anche cariche

istituzionali. Niente a che vedere con la prima Repubblica, quando la sensibilità costituzionale e la preoccupazione per l' equilibrio dei poteri prevedevano che almeno una delle due Camere fosse presieduta dall' opposizione.

5. Veniamo rapidamente al Senato. I sostenitori della riforma useranno spudoratamente e populisticamente l'argomento "i senatori non saranno più pagati". Ma il risparmio non è un argomento quando sono in gioco gli equilibri costituzionali della Repubblica, altrimenti dovremmo semplicemente abolire il Parlamento! E poi, a proposito di risparmio, non sarebbe stato molto più ragionevole dimezzare il numero di parlamentari, quindi anche dei deputati, mantenendo l'equilibrio delle istituzioni? O, persino, introdurre il monocameralismo, ma prevedendo ovviamente l'elezione dell'unica assemblea legislativa con una legge elettorale davvero rappresentativa? Soprattutto, non ci convince affatto né il modo in cui il nuovo Senato verrà formato né il tipo di funzioni che gli verranno attribuite. Il Senato non sarà più eletto direttamente dai cittadini, ma dai Consigli regionali e fra i consiglieri regionali, anche se, dice misteriosamente il testo della riforma, "nel rispetto della scelta dei cittadini". Un pasticcio pericoloso: attraverso quella che in gergo si chiama "riserva di legge", il nuovo articolo 57 rimanda a una futura legge elettorale per le Regioni, che dovrà fare in modo, chissà come?, che i consiglieri regionali eletti dai cittadini eleggano poi i senatori nel rispetto della scelta dei cittadini che, però, non avranno il potere di eleggere direttamente i senatori! Miracolo lessicale prima ancora che politico: i cittadini scelgono ma non eleggono i nuovi senatori! E ancora. Si dice, nel testo della riforma, nel nuovo articolo 67, che solo la Camera dei deputati rappresenta la Nazione, mentre il Senato rappresenta le istituzioni territoriali. Bene: in effetti, non si vede perché i senatori eletti, poniamo, dal Consiglio regionale della Lombardia dovrebbero rappresentare la Nazione. Ma allora perché attribuire al nuovo Senato un potere identico a quello della Camera dei deputati in materia di revisione costituzionale? Perché dei senatori eletti su base territoriale e per rappresentare i territori dovrebbero poter riformare la Costituzione della Repubblica italiana e non, giustappunto, lo Statuto della Regione che sono chiamati a rappresentare? E, soprattutto, come si può pensare che un Senato non eletto direttamente dal popolo sovrano possa esercitare il potere sovrano per eccellenza, quello di modificare la Costituzione del Paese? Infine, a proposito di costi e dell'argomento demagogico del risparmio, ovviamente resteranno inalterati i costi della struttura del Senato e questi senatori part-time, che dovranno anche fare i consiglieri regionali, dovranno pur essere spesati per le loro frequenti uscite romane.

Tutto questo potrà almeno servire a semplificare il processo legislativo? Nient'affatto. Come da settimane denuncia Alessandro Pace, professore emerito di Diritto costituzionale, insieme a decine di altri costituzionalisti, vi saranno leggi approvate dalla sola Camera, leggi approvate dal solo Senato, leggi approvate dalla Camera ma su cui il Senato avrà un "potere di richiamo", chiedendo di

discuterle, ecc. Ci saranno, continua Pace, almeno sette o otto tipi diversi di votazione delle leggi ordinarie con conseguenze pregiudizievoli per il funzionamento del Parlamento e con una prevedibile esplosione dei conflitti di attribuzione.

Insomma, almeno i principi fossero stati sacrificati sull'altare dell'efficienza. Qui i principi sono stati sacrificati all'insegna di un colossale pasticcio.

6. Merita una parola anche l'ennesimo intervento sul titolo V della parte seconda, quello dedicato agli enti locali. Si sa che, in base alla riforma proposta, molte materie che ora sono di competenza regionale o di competenza concorrente tra Stato e Regioni verranno affidate allo Stato. La legislazione concorrente verrà eliminata. Ognuno di noi può giudicare diversamente questa "ristatalizzazione" di molte materie, specie dopo la discutibile riforma del 2001. Ma allora perché, con una mano, attuare una nuova centralizzazione del potere e, con l'altra, esaltare retoricamente il ruolo dei "territori" e prevedere un Senato che rappresenti, appunto, le istituzioni territoriali?

7. Infine, ci si obietta anche al nostro interno: ma come facciamo a stare dalla stessa parte di Salvini e di Brunetta? Se volessi cavarmela con una battuta, dovrei dire: e allora? Oppure potrei dire che in realtà è stato lo stesso Renzi a politicizzare il referendum trasformandolo in un plebiscito sulla sua persona. Ma non voglio cavarmela così. Ricordiamoci allora la più grande lezione dei nostri Costituenti: la capacità di tenere distinto il piano politico da quello istituzionale. Votarono insieme, il 22 dicembre 1947, il testo della Costituzione, nonostante la drammatica rottura politica del maggio dello stesso anno, quando vi fu la cosiddetta "espulsione delle sinistre dal Governo", che fino ad allora era stato di unità nazionale. I nuovi equilibri nazionali e internazionali imponevano l'uscita dei socialisti e dei comunisti dall'area di governo, ma questo non impedì il voto unanime in Assemblea Costituente. Grande lezione di responsabilità: non confondere la lotta politica contingente con il terreno delle istituzioni comuni. E, allora, dovremmo dire di sì a una riforma costituzionale per il solo fatto che Brunetta e Salvini dicono di no? Non finiremmo per replicare, a parti invertite, la pura logica di schieramento e di posizionamento politico che contestiamo ai Brunetta e ai Salvini? Manteniamoci davvero sul terreno istituzionale, l'unico proprio per l'Anpi, se ne siamo capaci. Su questo terreno così alto, così proprio delle ragioni statutarie della nostra associazione, incontreremo solo buoni amici e non ci dovremo guardare dalle cattive compagnie.

Giovanni Missaglia