

Riforma costituzionale e legge elettorale riducono il pluralismo istituzionale

di Enzo Russo

Due considerazioni preliminari. La prima è che bisogna avere chiaro l'obiettivo fondamentale del sistema costituzionale che si vuole costruire. Da un quarto di secolo almeno, a parole, diciamo che vogliamo costruire un sistema federale. Va ricordato che la questione del federalismo entrò nell'agenda della politica italiana per merito o demerito (a seconda dei punti di vista) del segretario della Lega Nord Bossi che addirittura minacciava la secessione se non si fosse realizzato il federalismo entro un ragionevole lasso di tempo. In un sistema federale, il Senato ha ragion d'essere al livello centrale del sistema federale e non a livello dei paesi membri federati o in via di essere federati. In Italia dove i discorsi sulla riforma costituzionale non hanno mai tenuto conto di quello che stava avvenendo in Europa tranne nel caso della modifica dell'art. 81 della Costituzione, collegato all'adozione Fiscal Compact a livello europeo, si è partiti dall'idea bizzarra che il bicameralismo perfetto fosse la causa dell'inefficienza del nostro sistema istituzionale. Per approfondimenti di questo punto mi sia consentito rinviare a un altro mio scritto. Adesso abbiamo un bicameralismo differenziato, non elettivo e composto da esponenti delle Regioni e dei Comuni. Può sembrare che si vada nella direzione della democrazia regionale secondo una ricerca promossa dal Comitato delle Regioni e coordinata da Caravita e Cassetti (2004). Qui mi basta dire che un Senato che non ha voce decisiva sulla legge di stabilità nega la partecipazione piena e diretta non solo delle Regioni e dei Comuni ma direttamente e indirettamente anche dei cittadini. Se poi teniamo conto che la finanza regionale è in parte troppo grande derivata, non si può dire che si vada verso il rafforzamento della democrazia regionale. La riforma nega non solo un sistema genuinamente federale, come sarà prima o poi il sistema dell'Unione Europea, ma nega anche lo Stato regionale come previsto dalla nostra Costituzione del 1948.

La seconda premessa ha a che fare non solo con la riforma costituzionale ma anche con la legge elettorale c.d. Italicum. Dai suoi fautori questa è collegata alla forma di governo. In nome della stabilità – non della governabilità che dipende anche da altri fattori – la legge prevede un ritorno ad un sistema elettorale peggiore del c.d. Porcellum legge n. 270/2005 che la Corte costituzionale

ha già censurato in diversi punti con sentenza n.1/2014. Di queste censure il governo e il Parlamento non hanno tenuto conto approvando l'Italicum, *rectius*, legge n. 52/2015. Questa assicura una maggioranza di 340 seggi al partito che vince le elezioni. Considerata la frantumazione del sistema politico con l'emergere di tre principali schieramenti si è previsto un grosso premio di maggioranza non ad una coalizione ma ad una lista partitica. L'argomento dei difensori di questa soluzione è che senza un cospicuo premio di maggioranza, nessun partito sarebbe in grado di assicurarsi una maggioranza in Parlamento e, quindi, non sarebbe in grado di governare senza ricorrere all'aiuto e/o alla cooperazione con altri partiti. Anche su questo punto gli argomenti del Presidente Renzi, nonché segretario del Pd, a mio giudizio, sono molto deboli perché una riforma della Costituzione non può partire dalla situazione contingente della crisi dei partiti. In realtà Egli - ma non solo lui - ha in mente il modello del Sindaco d'Italia, secondo me, adatto solo per i Comuni medio-piccoli sino a 15.000 abitanti. Una costituzione si deve proiettare in un orizzonte temporale di lungo termine e, se così, non sappiamo se fra 5-10-20 anni la situazione dei partiti sarà come quella attuale. Secondo i teorici della Constitutional Political Economy la definizione delle regole va fatta da legislatori "avvolti nel velo dell'ignoranza", ossia, senza sapere chi potrà essere avvantaggiato da quelle regole. Più in generale, se il pluralismo delle forze politiche è l'essenza della democrazia, i meccanismi di selezione della rappresentanza devono rispettare ragionevolmente le forze politiche espresse dalla società. Non si può azzoppare la democrazia perché ci sono tre partiti di pari forza. Un partito al governo non può ridisegnare da solo (a colpi di maggioranza risicata) la legge elettorale secondo le sue necessità, per garantirsi una maggioranza blindata. Nel 2005, lo fece il governo Berlusconi ma nel 2006 vinse Prodi.

Proseguendo per questa strada si può pensare anche ad una situazione con 5-6 partiti e data l'elevata percentuale di astenuti si avrebbe una situazione in cui il principale partito raccoglierebbe il 12-15% dei consensi. Lo facciamo governare da solo? Infine si può anche ipotizzare l'abrogazione delle elezioni - come fu ipotizzato in chiave satirica attorno al 1975 da Anonimo in "Berlinguer e il Professore", Rizzoli, 1975: 82-83). È questo non sarebbe del tutto sorprendente o bizzarro se si considera la deriva autoritaria e tecnocratica in corso in Europa e nel mondo che affligge la democrazia .

In un paese coeso, funzionano le coalizioni, in un paese non coeso dove, da un quarto di secolo, prevale la logica dell'amico-nemico, il sistema non funziona o funziona male con l'abuso continuato della decretazione d'urgenza, con le leggi di delega con criteri molto "elastici", i canali speciali per i provvedimenti del governo, i canguri per togliere la parola all'opposizione , i voti di fiducia sui maxi-emendamenti, ecc. Se oggi viviamo nell'era della sfiducia come sostiene il politologo francese Pierre Rosanvallon , bisogna prenderne atto e l'impegno di tutti i partiti

dovrebbe essere quello di superare tale sistema e ricostruire la fiducia necessaria. Se invece la previsione è che questo sistema della sfiducia reciproca tra le forze politiche e tra i poteri dello Stato (senza trascurare la sfiducia dei cittadini nei confronti della politica e delle istituzioni), va bene ed è destinato a restare nel lungo termine, allora servono i poteri di veto (veto powers) di cui parla Gorge Tsebelis, un politologo americano di origine greca. Per essere chiari il sistema dei poteri di veto è quello in essere nella Costituzione americana dove c'è la separazione netta dei poteri specialmente tra il Congresso ed il Presidente, quindi tra il legislativo e l'esecutivo per cui il Presidente può porre il veto alle leggi approvate dal Congresso e viceversa il Congresso o una delle sue camere può non approvare le leggi proposte dal Presidente. I poteri di veto "costringono" i detentori dell'iniziativa legislativa a cooperare se hanno minimamente a cuore gli interessi generali della Comunità.

Congresso e Presidente risultano eletti con procedimenti elettorali significativamente diversi ed ottengono mandati di durata diversa (4 e 6 anni) proprio per raccogliere eventuali cambiamenti di opinione pubblica. Il Congresso si rinnova parzialmente ogni due anni. Il mandato del Presidente dura 4 anni. I senatori durano in carica 6 anni e 1/3 di essi si rinnovano ogni due anni. Le due Camere del Congresso hanno sostanzialmente gli stessi poteri legislativi anche in materia di bilancio. Quindi negli Stati Uniti c'è il bicameralismo perfetto o quasi tanto deprecato in Italia perché secondo gli esponenti della maggioranza sarebbe lento e farraginoso mentre oggi servirebbero procedimenti legislativi veloci ed efficaci per affrontare i problemi della globalizzazione. Si dà il fatto che gli USA restano una delle potenze più importanti a livello mondiale che affronta giornalmente detti problemi ma nessuno o quasi – che io sappia - sostiene che il bicameralismo vada cambiato perché non consente di decidere rapidamente. Una breve precisazione circa i poteri di veto. I padri costituenti americani li prevedero perché non assunsero che i politici siano angeli ed ispirerebbero sempre le loro scelte alla leale collaborazione e/o cooperazione e al perseguimento dell'interesse generale. In altre parole, non hanno prescritto di utilizzare sempre e comunque i poteri di veto ma solo quando la cooperazione tra le forze politiche non funziona.

Tornando all'Italia, bisogna aver chiaro in mente che il nostro sistema era ed è ingovernabile non perché c'era il bicameralismo perfetto ma perché in Italia prevale il particolarismo, non c'è coesione sociale, non c'è un'idea condivisa di giustizia sociale né di quella tributaria. C'è una tradizione di familismo amorale. Una grande maggioranza degli italiani antepone l'interesse di parte a quello generale. Nel nostro Paese prosperano tre organizzazioni criminali tra le più potenti del mondo. Si vive in un clima di illegalità diffusa. La corruzione grande e piccola è una vera metastasi, che non può essere curata solo con la prevenzione lodevole dell'Anac di Cantone.

Tutti amano i privilegi; disobbediscono alle regole a partire da quella della puntualità. In politica prevale l'idea che i problemi si risolvono approvando nuove leggi senza un'analisi preventiva delle cause per cui la precedente legge non ha funzionato, senza un'analisi preventiva dell'impatto amministrativo ed economico della nuova legge.

E tuttavia, a mio giudizio, non c'è un rischio grave di paralisi (e/o di inciucio) - come sostiene il Presidente Renzi - perché fortunatamente siamo inseriti nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Con tutti i suoi limiti e con tutte le conseguenze anche negative che l'UE produce negli ultimi tempi per come sta gestendo la crisi economica e finanziaria che ci affligge dal 2008, essa rimane una garanzia insostituibile ed una speranza per un futuro migliore.

Il Belgio è rimasto due anni e mezzo senza governo. La Spagna è senza governo ormai da oltre sei mesi; il caso più grave è quello greco di due anni fa quando l'Ue costrinse i Greci a votare di nuovo nel giro di qualche mese. O prendiamo atto che i governi dei Paesi Membri della UE sono governi regionali oppure continuiamo a trastullarci con l'idea di governi dotati di piena sovranità di stampo ottocentesco che sarebbero meglio attrezzati ad affrontare i problemi della globalizzazione. Lo ripeto, non si può fare una riforma costituzionale senza tener conto del contesto costituzionale ed istituzionale in cui siamo inseriti da circa sessanta anni.

Non si può fare una riforma costituzionale pensando solo all'oggi. Non dico che bisogna trascurare del tutto il presente ma le riforme costituzionali si possono e si devono fare pensando anche al futuro di medio-lungo termine.

Penso alla Costituzione degli Usa che in 228 anni ha subito solo 27 emendamenti. Quelli sì che erano padri costituenti non quelli nostrani di oggi.