



Una riforma sbagliata

di Giuliano Amato

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

Ci sono due modi per valutare criticamente il testo di riforma costituzionale uscito dal Senato; due modi diversi fra loro, che sono tuttavia, e lo vedremo, connessi.

Il primo è quello di valutarlo in chiave scientifica e quindi di analizzare l'insieme delle sue norme rispetto alle forme note di Stato e di governo, valutando su questo sfondo la sua logica interna e la qualità e la coerenza dei principi a cui si ispira. Il secondo, che sul piano politico è non meno importante, è quello di capire se funziona. Non a caso, una delle prime obiezioni che viene spontanea a molti è che questa riforma minaccia di essere, al di là di ogni altra considerazione, impraticabile.

Ebbene, io sono convinto che minaccia di essere impraticabile in primo luogo perché è mal costruita. Ed è mal costruita, perché viola una regola che in tanti hanno ricordato e che tempo addietro enunciai io stesso con l'analogia dell'orologio: ci possono essere sistemi diversi, ma i sistemi istituzionali sono come gli orologi, non puoi prendere le rotelle di uno e infilarle in un altro sperando che l'orologio funzioni. Questo non significa che non vi siano margini di flessibilità e di adattabilità, altrimenti attribuiremmo a ciascuna forma storica una valenza normativa che assolutamente non possiede. La nota vicenda della difficoltà dei trapianti degli istituti giuridici sta lì a dimostrarlo. E tuttavia è vero che c'è sempre una logica insiemistica di cui è essenziale tener conto e in questo caso non lo si è fatto.

Ma c'è di più, e anche questo concorre all'errore. Si dà qui una risposta parziale, che finisce per essere sbagliata, alla domanda da cui la riforma parte, una domanda che viene tutta filtrata in termini di più spedita governabilità e che approda così a risultati diversi da quelli che erano e sono attesi tuttora. E' onesto ammettere che in questo c'è anche una nostra responsabilità, in ragione dell'impianto che la nostra stessa parte politica dette negli anni scorsi alla riforma costituzionale. Per me forse è più facile dirlo, perché io fui estraneo alla vita politica attiva proprio negli anni in cui questo impianto prese corpo. Ma è utile qui ricordare che prima di allora, nel 1993, io avevo chiuso

la mia prima esperienza di Presidente del Consiglio commentando in Parlamento il risultato del referendum che di fatto introdusse il sistema elettorale maggioritario e osservando che con esso era finita un'era, quella dei partiti totalizzanti cresciuti negli anni '30, che l'Italia del dopoguerra aveva reso plurali, senza tuttavia mutarne la pretesa di assorbente rappresentatività.

Fui aspramente criticato per questo, ma era inesorabilmente vero che gli italiani avevano dimostrato di ritenere asfittica una democrazia che si esauriva nei partiti e ritenevano necessario un nuovo assetto nel quale non fosse così illimitata la loro delega ad essi e fosse possibile per loro riappropriarsi di una parte del potere che in precedenza avevano delegato. Campeggiava su tutti, era questo il vero tema di quel referendum, il potere di scelta della maggioranza di governo, ma questo stesso potere si inquadrava nell'aspettativa di una nuova interazione fra istituzioni e cittadini, di spazi di costruire o ricostruire per una cittadinanza attiva che si stava dotando di nuovi strumenti e che di questi strumenti si voleva avvalere. Si prese a parlare, non a caso, di democrazia difficile, ma questa difficoltà era la cura necessaria contro la asfissia che si voleva evitare.

Ebbene, se di questo si trattava, da un lato è un paradosso che il risultato a cui ora si approda è che al posto della delega totalitaria ai partiti ci sia una delega totalitaria al Primo Ministro, inverando una volta di più l'anatema di Rousseau contro i regimi che rendono liberi gli elettori nel solo giorno delle elezioni. Dall'altro è gravemente riduttivo che nulla di ciò che riguarda i possibili spazi della cittadinanza attiva sia preso nella benché minima considerazione. La c.d. bozza Amato aveva cercato di identificare tali spazi, di migliorare quelli esistenti attraverso, ad esempio, una nuova e più ragionevole disciplina del referendum abrogativo. Ma è sembrato che temi del genere siano in grado soltanto di provocare la compunta attenzione degli interlocutori, che non osano dirti di no, ma quando hai finito voltano pagina e si occupano d'altro.

C'è dunque una profonda disattenzione per il contesto della democrazia difficile e viene davvero da pensare ad una di quelle semplificazioni della complessità, che portarono in passato ingiuste critiche a Luhmann, ma che, in mano ad altri, conducono ad una effettiva riduzione del tasso di democraticità. E qui passo al tema dal quale ero partito, la questione degli orologi e delle rotelle, che va collocata sullo sfondo del requisito a cui deve corrispondere qualunque sistema di governo che intenda dare forma a una democrazia (nel nostro caso, sulla base di ciò che ho ricordato sin qui, di una democrazia addirittura più viva e più forte di quella che avevamo in precedenza). Il requisito – e risparmiatemi le citazioni – è che un tale sistema si fondi sulla divisione dei poteri e assicuri, soprattutto ove si appoggi ad elezioni maggioritarie, bilanciamenti e contrappesi. O c'è questo o, da James Madison a Giuseppe Maranini, tutti ci diranno che non c'è democrazia.

E' su questa premessa che ci accorgiamo che l'orologio della riforma varata dal Senato mischia rotelle che insieme proprio non possono funzionare. Non c'è infatti nulla di male, né nulla di non democratico a mio avviso, nello scegliere quella che si chiama "democrazia di mandato" e quindi l'elezione diretta di un Presidente. Ma perché questa scelta sia coerente con la irrinunciabile dose di divisione dei poteri richiesta appunto da una democrazia, occorre sganciare il governo dal Parlamento e costringere il Presidente eletto a fare i conti con un Parlamento che egli non può domare con il voto di fiducia o con il potere di scioglimento. Se invece si pretende di dar vita a un primo ministro eletto come il Presidente degli Stati Uniti, che tuttavia si insedia in un sistema parlamentare e dispone verso la Camera sia della fiducia sia dello scioglimento, allora si distrugge il sistema parlamentare, si distrugge la divisione dei poteri e si fa una forma di governo in cui è lo stesso tasso di democraticità a risultare insufficiente; specie se poi alla maggioranza parlamentare che risponde al Primo Ministro si attribuisce anche il potere di eleggere il Capo dello Stato ed altri organi, che dovrebbero essere di bilanciamento e di garanzia.

Questo, sia chiaro, non ha nulla a che vedere con i rafforzamenti, più che possibili ed opportuni, dei poteri del premier in un sistema parlamentare, dal conferimento solo a lui della fiducia parlamentare (che è ben diversa dalla fiducia presunta della riforma in discussione), alla conseguente scelta da parte sua dei ministri, al potere stesso di revocarli, sino alla facoltà di chiedere lo scioglimento, che solo a determinate condizioni il Capo dello Stato può non concedergli. Ma la riforma va ben oltre e ci va perché parte dalla premessa non solo che il Premier deve essere direttamente eletto, ma che attraverso l'elezione i cittadini trasferiscono a lui la loro sovranità; singolarissimo principio per una democrazia, tanto più singolare sulla base del fortunatamente immutato art.1 della nostra Costituzione, che la sovranità la attribuisce al popolo, del quale fanno parte anche i cittadini che non hanno votato per il premier vincente, chiunque esso sia.

Ancora più confusione si è finito per fare sul Senato. Io non sono fra quelli che lamentano il fatto che un Senato espressivo, non della maggioranza politica, ma delle autonomie territoriali, possa dire dei no, che sfuggono al rapporto di fiducia con cui li si evita alla Camera. Anche questa infatti è divisione dei poteri e bene lo spiegò Madison, che vide nel federalismo la dimensione verticale di tale principio. Le cose non vanno, però, se si arriva al punto di attribuire al Senato un potere legislativo che, sulle materie di interesse regionale, lo abilita addirittura a dire l'ultima parola, così come la dice la Camera sulle materie di esclusivo interesse statale. Qui, ancora, si è infilata la rotella del bicameralismo paritario nell'orologio di un sistema che si vorrebbe federale. E nessun orologio del genere ha a questo mondo una tale rotella. Personalmente sono d'accordo con chi non ama la formula di una seconda Camera con la composizione del Bundesrat tedesco e non la

vorrei per l'Italia. Ma è indubbio che nella calibratura dei suoi poteri la Costituzione tedesca è ben più equilibrata del testo che ci troviamo di fronte.

Per non parlare, infine, del riparto delle competenze fra Stato e Regioni, della sanità suddivisa fra tutela della salute affidata allo Stato e organizzazione sanitaria affidata alle Regioni, o dell'istruzione affidata allo Stato e dell'organizzazione scolastica, ancora delle Regioni. Un risultato sorprendente per chi non ha fatto che lamentare, nel titolo V voluto dal centro-sinistra, la fonte di troppi conflitti fra Stato e Regioni. C'è- si dice- la salvaguardia dell'interesse nazionale, ma che ad assicurarla debba essere il Senato, e cioè proprio la Camera che rappresenta le Regioni, con un atto di annullamento delle loro leggi, che esse possono poi impugnare davanti al Capo dello Stato (il Capo dello Stato giudice di ultima istanza della rispondenza delle leggi regionali all'interesse nazionale?) è davvero la rotella uscita chissà da dove, che mai nessuno aveva pensato di poter trovare in nessun orologio. Noi avevamo proposto – lo aveva fatto Massimo Villone per primo- di introdurre la formula tedesca della competenza trasversale dello Stato, che o in via preventiva o in via successiva possa intervenire in materia regionale per la sola ed esclusiva tutela dell'unità giuridica, economica o sociale del paese. Ed era una formula che, alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, avrebbe semplicemente codificato una competenza che, secondo tale giurisprudenza, è da ritenere implicita nel fine e nella missione stessa dello Stato. Ma si trattava, appunto, di una rotella collaudata e adatta all'orologio che si stava montando. Era dunque troppo stridente col metodo prescelto perché potessimo sperare che la maggioranza la sostituisse alla sua.