

Guida alle riforme ragionevoli

di Stefano Ceccanti

in corso di pubblicazione sulla rivista "L'ago e il filo"

1. Prima riflettere, poi riformare

L'Italia ha iniziato da vari anni una doppia transizione istituzionale. Prima di capire le soluzioni possibili, anche ispirate alle esperienze straniere, dobbiamo vedere per ciascuno dei due aspetti la diagnosi dei problemi. Con un'avvertenza: un conto è trarre ispirazione dalle esperienze straniere, un altro usarle in modo dogmatico come modelli storici e immutabili che non esistono. Ne consegue peraltro un'ulteriore cautela: siccome sono diversi i contesti culturali e politici di riferimento, quasi mai una clonazione perfetta di modelli porta agli stessi risultati, anzi, se si vogliono avere effetti quasi identici è del tutto probabile che occorrantero regole modificate rispetto a quelle di partenza e un'attenzione costante a distinguere l'esigenza di coerenza tra mezzi e fini da un approccio dogmatico astratto che scambia i fini con i mezzi o che ipotizza che coi medesimi mezzi si arrivi necessariamente agli stessi fini. Insomma, nessuna riforma può essere "all'italiana" nel senso di riprodurre anomalie che si vorrebbero virtuose ma che in genere sono regressive, anche perché esiste una competizione tra sistemi-Paese che non possono avere standards troppo diversi ma è altrettanto impossibile pretendere che clonazioni di modelli importati senza significative modifiche di adattamento ci permettano di ottenere i medesimi standards.

2. La forma di governo: consolidare verso Westminster non tornare indietro o andare altrove

La prima transizione è relativa alla forma di governo. Per varie ragioni essa aveva conosciuto una deriva assemblearista: governi deboli, di breve durata, mancanza di un chiaro rapporto tra consenso, potere e responsabilità. In particolare dopo i grandi eventi del 1989 che hanno rivoluzionato il quadro geopolitico, coi conseguenti riflessi interni, si sono potuti registrare dei mutamenti che sono andati in direzione analoga alle grandi democrazie europee: gli elettori sono chiamati a scegliere non solo un'assemblea rappresentativa, ma hanno anche acquisito il diritto di pronunciarsi direttamente sul governo, dal Comune fino al livello nazionale. Per Comuni, Province e Regioni c'è stato un cambiamento complessivo delle regole, che si può sempre perfezionare, ma che in linea di massima è ragionevole e condiviso. Per il livello nazionale i problemi sono invece molto maggiori. Il sistema elettorale è cambiato due volte, mantenendo sempre la logica di una scelta diretta dei Governi, ma con esiti molto diversi. L'ultimo passaggio costituisce infatti una grave regressione democratica che ha tolto il diritto di decidere i rappresentanti curvando tutto sulla sola scelta per il Governo. Le norme costituzionali sono rimaste invece formalmente invariate. Le difficoltà della transizione nazionale hanno provocato la discesa in campo di un Presidente del Consiglio che ha surrogato le deboli regole costituzionali invariate col suo conflitto di interesse, una sorta di anomalo by-pass cardiaco per la debolezza istituzionale del Governo. Quali sono allora le scelte disponibili per il livello nazionale? Direi tre. La prima è di completare la transizione in continuità con quanto emerso, depurandolo dai suoi aspetti negativi e anomali. In questa chiave si tratta quindi sul piano del sistema elettorale di tornare alla scelta diretta dei rappresentanti ripristinando i collegi uninominali, o comunque introducendo piccoli collegi plurinominali, evitando comunque di reintrodurre le preferenze che non solo non esistono nelle grandi democrazie ma sono fonti di massicce degenerazioni clientelari.

Sul piano sul piano costituzionale è invece importante dare al Presidente del Consiglio il potere di proporre al revoca dei ministri nonché quello di chiedere al Presidente della Repubblica elezioni anticipate che quest'ultimo può concedere o, in alternativa, può rifiutare nominando un nuovo Presidente del Consiglio purché in coerenza coi risultati elettorali.

Al Governo dovrebbe altresì essere garantita un'esplicita corsia preferenziale in Parlamento, senza doverne inventare una anomala come i decreti, le fiducie, i maxi-emendamenti e così via. I decreti legge, per converso, dovrebbero essere ricondotti alla loro natura di strumento da impiegare solamente in casi di reale ed eccezionale urgenza.

In parallelo dovrebbero essere rafforzate le garanzie e riconosciute prerogative speculari rispetto al governo all'Opposizione (la seconda coalizione) e alle ulteriori minoranze. Una volta rafforzato costituzionalmente, una volta ricondotta a coerenza, cioè, forma e sostanza senza anomalie, il Governo andrebbero infine regolamentati i conflitti di interesse, recidendo quell'anomalo by-pass. E' il modello Westminster delle grandi democrazie europee. La seconda via è quella di tornare indietro, avendo nostalgia per i Governi deboli, il voto di preferenza e così via. Si può praticare alla lettera, restaurando una proporzionale quasi pura, si può praticare in modo un pò più soft parlando di modello tedesco, elettorale e istituzionale, sapendo che le nostre classi dirigenti non hanno una cultura politica tedesca. Lì tutti si sentono obbligati a dichiarare le alleanze prima del voto e a tenerle ferme in corso di legislatura a meno di casi estremi e a riconoscere senza discutere che il segretario del primo partito sia il Cancelliere, per questo bastano regole più blande. Qui sarebbe una gara ad essere ambigui prima, a contrattare spregiudicatamente dopo il voto e per tutta la legislatura, usando senza problemi più volte la mozione costruttiva per fare ribaltoni. La restaurazione si può anche praticare in un modo più indiretto con un modello presidenziale americano che nei sistemi europei non è stato mai importato perché produrrebbe impotenza: senza disciplina di maggioranza, con due votazioni separate all'origine, niente voto di fiducia e questione di fiducia, niente scioglimento anticipato, il Presidente sarebbe alla mercé dei più vari poteri di veto. Il vantaggio di questa seconda via sarebbe di allontanare le paure ricorrenti del complesso del tiranno, ma al prezzo di rendere stabile il declino del Paese. La terza via è quella di andare altrove, trasformando il Capo dello Stato nella vera guida del Governo. Qui gli esiti possono essere diversi: o la Francia per intero, con un certo equilibrio che nasce dalla elezione separata di parlamentari comunque autorevoli e riconoscibili col collegio uninominale, o modelli molto più squilibrati, con seri problemi di standard democratici, se al Presidente guida della maggioranza si affiancano parlamentari sconosciuti trainati da lui o da un candidato Premier (in questo caso con una forma curiosa di bi-presidenzialismo) in lunghe liste bloccate. Qui bisogna distinguere: la soluzione alla francese sarebbe comunque decente, le altre no. Ma potendo scegliere, perché andare altrove, quando è possibile con molta più facilità, razionalizzare, riequilibrare e riportare ad armonia il percorso che abbiamo già fatto?

3. Il tipo di Stato: completare il federalismo col bicameralismo è meglio che andare altrove

Sul piano del tipo di Stato, cioè dei rapporti centro-periferia, la riforma del titolo V, pur rispondendo a esigenze reali, non è stata completata. E' cambiata l'articolazione dei poteri, ma manca un momento federale vero e proprio, di assunzione di responsabilità per l'unità dell'ordinamento, anche superando, quando occorra, la normale ripartizione delle competenze. Manca in Costituzione chi fa valere il foedus, il patto nazionale. Siccome il potere non conosce vuoti, quell'esigenza è stata poi dirottata dalla Corte costituzionale sulle intese tra governo nazionale e giunte, per lo più attraverso la conferenza Stato-regioni, organo extra-costituzionale che ha finito per avere un ruolo anomalo, sproporzionato, anche perché extra-costituzionale. Il secondo by-pass cardiaco anomalo della transizione.

La soluzione più semplice consiste nell'introdurre una clausola di supremazia federale che deve far valere un Parlamento rinnovato in una logica federale. Altrimenti si tratterebbe di una restaurazione centralista. La premessa sarebbe costituita dall'elezione diretta contestuale dei senatori insieme ai consiglieri regionali di ciascuna regione. Il Senato non sarebbe inserito nel rapporto fiduciario. Vi potrebbero essere tre tipologie di leggi: un nucleo minimo di bicamerali paritarie, una prevalenza standard della Camera, un potere di veto del senato superabile a maggioranza qualificata per quelle che incidono sulle competenze regionali, compreso l'utilizzo della clausola di supremazia. In astratto vi è chi propone in alternativa di costituzionalizzare la Conferenza Stato-regioni e stabilire un raccordo col Parlamento, in particolare col Senato, ma si tratterebbe di un esito piuttosto barocco, quasi un tricameralismo, che ci dovremmo risparmiare anche perché le sedi di negoziato tra esecutivi sono difficilmente riconducibili, anche se inquadrare dalla Costituzione, a quelle esigenze di trasparenza e di assunzione chiara di responsabilità sulle decisioni finali tipiche delle sedi parlamentari. Quello che però appare sommamente pericoloso è lasciar proseguire senza un chiaro limite temporale una transizione confusa.