

L'Unità

15 novembre 2005

Devolution, folle corsa verso il disastro

di Tania GROPPI

Manca ormai solo l'ultima votazione. Il Senato delibererà e l'iter parlamentare della riforma costituzionale che porta il nome improprio di <<devolution>> sarà terminato. Inizierà quello referendario, destinato a chiudersi soltanto nell'autunno del 2006.

Nell'attesa del referendum, la maggioranza si presenterà ai suoi elettori, in aprile, facendosi bella per aver realizzato il proprio programma. Il *pactum sceleris* è adempiuto: nel testo che modifica 51 articoli della Costituzione, infatti, c'è un contentino per tutti i partiti della maggioranza. Tutti possono perciò sbandierare soddisfatti il loro pezzettino di riforma. Se le singole parti sono discutibili, l'insieme è esplosivo. Al punto che, se la riforma entrasse in vigore, il funzionamento del sistema costituzionale sarebbe compromesso. Ne sono consapevoli gli stessi sostenitori, che infatti si sono premurati di inserire un ricco armamentario di disposizioni transitorie. L'entrata in vigore di alcune parti relative al parlamento, ivi compresa la riduzione del numero dei parlamentari, è differita di cinque o dieci anni: l'ennesimo proclama sprovvisto di contenuto normativo. Purtroppo, però, questo differimento tocca solo gli aspetti che meno sono graditi a chi (gli attuali parlamentari della maggioranza) è andato approvando, lettura dopo lettura, il testo. Le altre disposizioni dovrebbero avere invece immediata applicazione. E' quindi giunta l'ora della consapevolezza circa i contenuti reali della riforma. Occorre superare la ripugnanza che, inevitabilmente, genera un testo furbastro, di parte, al suo interno frutto di *do ut des*, ignaro della delicatezza e della nobiltà della materia di cui sono fatte le Costituzioni.

Questo esame implica una premessa.

Dalla fine degli anni ottanta è in atto in Italia una <manutenzione istituzionale>, sviluppatasi in tappe successive. Alla fisiologica cura di ogni sistema, si è aggiunta l'attenzione alle trasformazioni del contesto internazionale, dalla seconda guerra mondiale in poi, e ai suoi riflessi sul sistema politico nazionale. Il processo riformatore dello scorso decennio ha toccato entrambi gli aspetti di cui si compone l'organizzazione dello Stato: i rapporti tra i diversi qualcosa di sconosciuto nel diritto coorgani costituzionali e la distribuzione territoriale del potere. Con la peculiarità di essersi sviluppato, nella prima tappa, per via legislativa e non costituzionale. Quanto alla forma di governo, nel 1993, sotto la spinta referendaria, è stata realizzata la riforma elettorale (di cui oggi si propone la controriforma) e si è passati dal sistema proporzionale a quello attuale, prevalentemente maggioritario: lo scopo era di dar vita ad un sistema (si è parlato, tecnicamente, di «democrazia immediata») in cui gli elettori potessero determinare direttamente la maggioranza di governo; e in cui l'esecutivo così scelto disponesse delle condizioni politiche necessarie per realizzare il suo programma. Circa la forma di Stato, gli anni novanta sono segnati da numerose leggi (tra cui la celebre riforma Bassanini) che hanno ridisegnato, <<a Costituzione invariata>>, il sistema delle autonomie, prima locali e poi regionali, per dar vita a un sistema pubblico più efficiente e più facilmente controllabile dai cittadini. I tentativi di trasformare in costituzionali le riforme legislative a quelle costituzionali, sono invece in larga parte falliti.

Soltanto per la forma di Stato si è faticosamente giunti, in due tappe, alla riforma della Costituzione, con le leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001, quest' ultima sottoposta a referendum. Circa la forma di governo, le resistenze alle riforme si sono rivelate più forti, dando corpo al <<paradosso delle riforme>>: è assai difficile che un sistema istituzionale che si vuol riformare perchè inefficiente possa assumere una decisione, la riforma costituzionale, che rappresenta invece la massima manifestazione di efficienza e di buon funzionamento del sistema. Ciò è stato vero soprattutto per la riforma del Senato, che si colloca nello snodo tra forma di governo e forma di Stato: al punto che tale riforma è stata soltanto <<annunciata>> dalla legge cost. 3/2001.

A fronte di questa evoluzione, il testo approvato il 20 ottobre dalla Camera dei deputati produce una rottura. Sulla forma di governo, non abbiamo una razionalizzazione degli esiti referendari e legislativi degli anni novanta, ma l'opzione per un monstrum, totalmente estraneo. E' stato detto che avremo un primo ministro dotato, ad un tempo, dei poteri del presidente degli Stati Uniti e del premier britannico, qualcosa di sconosciuto nel diritto costituzionale. Una ulteriore tappa della riforma avviata negli anni novanta avrebbe potuto sì costituzionalizzare strumenti di rafforzamento e di stabilizzazione dell'esecutivo, ma bilanciandoli con i poteri di garanzia contro gli abusi della maggioranza. I quali, invece, sono <<normalizzati fino allo svuotamento.

La garanzia giurisdizionale è appiattita sulla politica: i componenti della Corte costituzionale di designazione politica passerebbero infatti dagli attuali 5 a 7. La garanzia politica è privata di ogni incidenza: al Presidente della Repubblica è sottratto il potere moderatore, che oggi si esplica nelle situazioni di crisi con lo scioglimento delle Camere e la designazione del presidente del consiglio. Ma questa è ben più che una delle tante lacune della riforma: si attacca in tal modo un principio portante del costituzionalismo, quella separazione dei poteri senza il quale uno Stato non ha costituzione>>, secondo quanto affermava già nel 1789 la Dichiarazione dell'uomo e del cittadino, agli albori dello Stato di diritto.

Circa la forma di Stato. la nuova tappa del processo riformatore avrebbe dovuto affrontare il nodo del Senato, per farne la camera rappresentativa delle autonomie territoriali. I modelli disponibili sarebbero numerosi, ma il Senato previsto per noi è qualcosa di inedito o inaudito. La sua composizione - riconducibile a personale politico che abbia avuto una esperienza nelle istituzioni locali - non lo configura come una vera Camera delle autonomie per la collaborazione nella politica nazionale, ma, se mai, come ostacolo nell'azione di governo (oltre che come occasione di <<carriera>> per politici locali). Quanto alla riforma del titolo V (la c.d. <<devolution>>, ovvero l'attribuzione alle regioni, nell'art. 117, di nuove competenze; l'introduzione dell'interesse nazionale e di un confuso procedimento, affidato a governo e parlamento, per controllarne il rispetto), si tratta di norme che non solo si annullano reciprocamente, ma che appaiono del tutto influenti sull'effettivo funzionamento dello Stato regionale italiano. La giurisprudenza costituzionale relativa alla legge costituzionale 3/2001 ha infatti già mostrato come in questo campo qualsiasi norma costituzionale è incapace di irrigidire i rapporti Stato-regioni entro uno schema di separazione delle competenze. e come siano invece essenziali la collaborazione e l'accordo tra i diversi livelli di governo. Qui si vede l'importanza di una camera delle autonomie, degna di questo nome (e funzione). Prevedere nuove competenze, inoltre, è perfettamente inutile se non si dà attuazione all'autonomia finanziaria regionale e locale.

Ma proprio qui le riserve mentali di molti (la Lega, in primo piano) fanno temere che, sotto un testo alquanto ambiguo, si nasconda uno spirito potenzialmente devastante l'unità nazionale, che contrasta con i principi fondamentali di unità, indivisibilità, solidarietà (artt. 3 e 5 della Costituzione).

Il testo non dà risposta ai problemi aperti nella nostra Costituzione. E' un testo non <<costituzionale>> ma di <<lotta politica con strumenti costituzionali>>. I punti ancora aperti dopo le riforme già avvenute (il destino del Senato, l'autonomia finanziaria delle regioni, le garanzie per le opposizioni) restano irrisolti. L'unico profilo che trova una risposta è quello relativo al rafforzamento dell'esecutivo: la soluzione offerta è, però, abnorme, il premierato assoluto, nel quale si annida un vero pericolo per la democrazia.

Si tratta o di inutili proclami (sulla forma di Stato) o di pericolose rotture (sulla forma di governo). Il procedimento di revisione costituzionale in itinere, peraltro, non può essere liquidato semplicemente con l'invito a una opposizione netta e intransigente. E' questa l'occasione, come non ci si stanca di ripetere, per promuovere, a tutti i livelli, nel parlamento, nella dottrina, nella società civile, la riflessione sulla Costituzione, sulla sua difesa, sulla sua manutenzione. Una riflessione che valga a soffermarsi ulteriormente sul completamento del processo riformatore degli anni scorsi e, soprattutto, sulle condizioni politiche della revisione. Soltanto l'esistenza di una vigile opinione pubblica dotata di cultura costituzionale, infatti, può sottrarre la Costituzione all'uso strumentale e di parte cui stiamo assistendo e può consentire all'opposizione di oggi, qualora divenisse maggioranza di domani, di sfuggire al rischio di incorrere in analoghi errori.