



Il piatto piange

di **Andrea Manzella**

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

1. Il dato forse più grave della "revisione" di maggioranza è stata la banalizzazione della Costituzione. La sua riduzione a oggetto di un baratto esclusivo al gruppo di governo. Un mercanteggiamento con poste che non erano idee e tesi sul costituzionalismo, ma assestamenti interni alla coalizione prevalente: con un fortissimo potere di ricatto da parte del piccolo partito di “secessione e di governo”.

Così è mancato quel respiro organico che rende una riforma degna di tal nome. Si è proceduto a pezzi e bocconi. Ora, non è che la Costituzione abbia un'altra faccia. Ma ha una faccia butterata.

Le finalità di partenza, su cui anche l'opposizione conveniva, erano quelle di completamento e di riequilibrio. Ci sono state infatti due grandi rotture nella continuità del nostro sviluppo costituzionale. Nel 1993, la nuova legge elettorale maggioritaria; nel 2001, la nuova configurazione del rapporto tra lo Stato e le regioni. Queste due rotture richiedevano, e ancora richiedono, misure rivolte, da un lato, a moderarne gli eccessi (lo scompenso tra poteri della maggioranza e poteri dell'opposizione; le esigenze di unitarietà nell'arcipelago delle competenze tra Stato, regioni, autonomie locali). Misure, d'altro lato, di completamento (la razionalizzazione dei poteri di governo in capo al primo ministro; la trasformazione del Senato in luogo di armonizzazione degli interessi regionali). Nessuna di queste misure è stata attuata. Al contrario, si è operata una accumulazione di formule e di omissioni la cui combinazione risulta perversa. Vediamo.

L'attuale rapporto maggioranza-opposizione, il cui sbandamento è stato il più vistoso effetto della nuova legge elettorale, non è stato minimamente corretto. Sono state respinte tutte le proposte che cercavano di sottrarre, al dominio incontrollato della maggioranza le decisioni: sulle

incompatibilità elettorali, sulle commissioni d'inchiesta, sulla stessa composizione delle Assemblee. Né sono state accolte le proposte sulla possibilità di ricorso di minoranze parlamentari alla Corte costituzionale, sulle garanzie ai pubblici impiegati oggetto di *spoils system*, sulla costituzionalizzazione di grandi aree "non maggioritarie" da affidare ad Autorità indipendenti. Tutto questo mentre, nell'altro ramo del Parlamento, si approvava la legge di sistema radiotelevisivo che consacra la condizione di disuguaglianza dell'attuale opposizione nell'accesso alla comunicazione di massa, determinante nelle campagne elettorali.

Il riequilibrio istituzionale del rapporto maggioranza-opposizione è, insomma, ancora affidato a quello stesso regolamento parlamentare che ha consentito, a maggioranza, il "contingentamento" dei tempi di parola per una revisione costituzionale di questo tipo...

E' in questo squilibrio assoluto che si devono leggere e interpretare le norme che trasformano il nostro regime parlamentare in regime elettorale del primo ministro. Qui non è la prevalenza del *premier* in consiglio dei ministri il punto decisivo (anche se la formula di cipiglio adoperata per descrivere la sua funzione ha un lessico rivelatore: "determina" la politica nazionale, anziché "dirige"...). Il punto è che il sistema parlamentare è svuotato di ogni flessibilità e viene consegnato, letteralmente, nelle mani del primo ministro. Il passaggio del potere di scioglimento della Camera dalle mani del presidente della Repubblica a quelle del *premier*, in un contesto di delegittimazione di contropoteri e di assoluto sovranismo elettorale, non è tanto un rafforzamento e una stabilizzazione dei poteri di governo, quanto un impoverimento delle risorse e delle garanzie istituzionali del sistema. La lacrimosa mistica contro i "ribaltoni" è stata adoperata in eccesso: per impedire, tra un'elezione e l'altra, il potere di moderazione, di discussione, di confronto, di controllo in cui è la perdurante necessità dei parlamenti. Il Capo dello Stato è ristretto "espressamente" (è detto proprio così) a un piccolo catalogo di competenze, proprio per vietargli la specifica missione - che la nostra storia costituzionale da sempre gli assegna - di alto arbitrato politico costituzionale tra governo, parlamento, corpo elettorale.

Di fronte a questo sistema centrale così irrigidito, ad un primo ministro che, tra un'elezione e l'altra, può vivere di rendita, senza parlamento né presidente della Repubblica cui veramente rispondere, vi è il sistema regionale. Il Senato dovrebbe essere il naturale raccordo tra l'uno e l'altro sistema.

Così non è. Per comporre i conflitti tra Stato e regioni - che dovrebbe essere la principale vocazione di questa Assemblea con radici territoriali - è stato ripescato il concetto di "interesse

nazionale". Ripescato, però, nella stessa errata formula, genericamente politica, con cui era stato affossato nel 2001. Allora si era buttata l'acqua sporca (fu giusto) con la categoria giuridica (che si doveva, invece, salvare). Per dare un senso nuovo alla cosa, sarebbe stato possibile, come proposto dalle regioni, come proposto dall'opposizione, "estrarre" dall'attuale testo della Costituzione i veri contenuti dell'"interesse nazionale" . Sono questi: i livelli essenziali dei diritti civili e sociali, da garantire in ogni parte del territorio della Repubblica; l'unità giuridica e l'unità economica dell'ordinamento; il riequilibrio delle risorse finanziarie. Vuota com'è, la formula è pericolosa: il nuovo Senato non riuscirà mai a utilizzarla. Ovvero, come temono le regioni, diventerà il loro "controllore".

Posto in condizioni sbagliate rispetto al suo fine principale, il Senato viene però a complicare terribilmente l'ordine delle fonti legislative della Repubblica. Un gran numero di competenze legislative, a toppe e rammendi, gli sono state via via addossate, in un confusissimo dibattito,. Alle già difficili operazioni di confine nel catalogo di competenze tra Stato e regioni, si aggiunge ora, ad incrocio, quella della distribuzione di primogeniture legislative tra Camera e Senato...

E' in questa incerta geografia legislativa che si inserisce il mito della devolution. E' difficile capire in questo contesto, quel che significhi giuridicamente l'aggettivo "esclusiva"usato per la legislazione regionale in materia di sanità, istruzione, polizia. Quello che si percepisce fin troppo bene è il tentativo di forzare la mano sui grandi sistemi nazionali. Di operare una secessione di fatto nelle zone costituzionali di uguaglianza: l'apparato sanitario, i programmi scolastici, i corpi di polizia. Il tutto accompagnato da grumi di "libera determinazione" di popoli e nazioni (che sarebbero oppressi dall'Italia). Come si può leggere in quello che dovrebbe essere il nuovo articolo 67 sul libero mandato parlamentare. "Ogni deputato e ogni senatore rappresenta la Nazione e la Repubblica": quasi che non vi fosse più coincidenza tra l'una e l'altra. Come si può leggere in una disgraziata norma transitoria che concede una sanatoria di cinque anni per poter frantumare le regioni esistenti senza il requisito costituzionale del referendum tra tutti i cittadini coinvolti nella separazione territoriale.

2. Attenzione però al piccolo inganno di chi concentra sul nuovo Senato ogni critica e proposta di rammendo. Come se fosse questo l'unico e decisivo errore. Sicchè, eliminandolo il progetto sarebbe accettabile. Naturalmente non è così. Quella proposta costituzionale è sbagliata perché è squilibrata nella sua struttura di fondo. Perché non ha neppure tentato di riequilibrare gli

sbandamenti che si sono prodotti nel nostro ordinamento dopo l'introduzione della legge elettorale maggioritaria..

Il "piatto piange" infatti, dal 1994, nella partita di poker a carte scoperte che si è aperta in Italia. Le storture sopravvenute sono sotto gli occhi di tutti. Non è più accettabile che sia la maggioranza - e non già un giudice terzo e imparziale - a decidere sulle liti elettorali, cioè sulla composizione stessa delle assemblee parlamentari e sulle incompatibilità dei loro membri. Non è più accettabile che sia la sola maggioranza - e non una volontà istituzionale condivisa - a decidere di autoattribuirsi i poteri dell'autorità giudiziaria nelle commissioni d'inchiesta. Non è più accettabile che le minoranze debbano subire tempi strettamente contingentati per poter parlare in parlamento, senza avere in cambio la garanzia di quel ricorso preventivo ai tribunali costituzionali che hanno invece le opposizioni parlamentari nelle costituzioni di Francia, Germania, Spagna, Austria. E l'elenco potrebbe continuare.

In sostanza, la nostra Costituzione, venuto meno il bilanciamento strutturale proprio dei sistemi proporzionali, è diventata "a rischio". Come si vede, il fattore B. non c'entra (almeno fino ad un certo punto). Le slogature costituzionali si sono prodotte automaticamente e inevitabilmente. Le costituzioni non sono meccanismi dove se si cambia un pezzo (e quello elettorale non è un pezzo qualsiasi) il prodotto non cambia. Esse sono organismi con adattamenti spontanei ma anche con reazioni di rigetto e infarti imprevisti.

A queste asimmetrie indotte dal cambio del sistema elettorale si è aggiunta la scandalosa situazione della comunicazione politica televisiva: che ogni giorno si aggrava di leggi, di prepotenze aziendali, di monologhi Luce. E si aggiunge ora, la proposta della maggioranza di devitalizzare le fondamentali garanzie preesistenti: il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale. In tale panorama il progetto risulta davvero impresentabile.

Perché se non vi è quel preliminare raddrizzamento di fondo, certi meccanismi che presi in sé e per sé, in un vuoto teorico, potrebbero funzionare, non vanno più bene, invece, quando sono sottoposti al duro confronto della realtà italiana. In fondo, e sempre, una costituzione è l'espressione della comunità politica sottostante. E se questa comunità è percorsa da testimonianze di abusi di potere, da timori di autoritarismo, se questa comunità vive una condizione oggettiva di "democrazia monitorata" (sotto esame del Parlamento europeo, del Consiglio d'Europa) perché mai dovrebbe consentire un accrescimento di poteri istituzionali senza contropartite di sicurezza democratica?

A ben vedere, il difetto più grave della revisione è in questa storia istituzionale negata. E a questo "negazionismo" di tipo nuovo si accompagna la pigrizia intellettuale di riproporre formule istituzionali in una realtà che non è più, oggi, la stessa di quella che, in passato, le vide elaborare. Solo questa accidia culturale può indurre infatti ad attribuire al governo "in" parlamento la stessa debolezza di quando i regolamenti delle Camere non parlavano, come oggi, a suo schiacciante favore.

E, allora, sarà pure criticabile il "nuovo" Senato, ingolfato di compiti e certamente in una qualche paradossale contrapposizione all'azione di un governo "eletto". Un'assemblea per giunta assai lontana da quel "luogo istituzionale" di prevenzione dei conflitti Stato-regione, a gran voce richiesto dalla Corte costituzionale. La critica è però veramente fondata solo se non dimentica che dopo decenni di funzionamento del sistema delle Conferenze Stato-regioni-città, come luogo di armonizzazione di interesse nazionale e interessi delle autonomie, è stata grande leggerezza inventare in provetta un figlio di nessuno come quello che si propone. Scompaginando un dato che in tanti anni era acquisito: la rappresentanza paritaria dei governi territoriali.

Ancora: la critica all'assetto del "nuovo" Senato non può dimenticare che la sua irragionevolezza è stata aggravata dal fatto che la maggioranza - nel silenzio dei presidenti del Senato e della Camera - si è rifiutata di dare vita alla Commissione per le questioni regionali integrata da rappresentanti di regioni, province, città. Questo sarebbe stato infatti - e ancora sarebbe - il mezzo più logico e immediato per sperimentare, già da ora, un metodo di ricerca dell'interesse generale nel confronto con una rappresentanza delle autonomie territoriali in Parlamento (un percorso costituzionalmente previsto dalla riforma regionale del 2001, in vista della revisione del nostro bicameralismo parlamentare).

Ma c'è di più. La valutazione del "nuovo" Senato non può essere separata da quella del Parlamento nel suo insieme e dai poteri che avrebbe su di esso il premier "eletto". Non si può dimenticare che il parlamentarismo italiano, pur da sempre così "antipatico" e così davvero difettoso, ha però rappresentato dall'unità nazionale il paracadute del nostro paese, la cintura di protezione del nostro sistema, il rifugio ultimo nella nostra storia. Quando è mancato, quando è stato indebolito, sono venuti guai grossi per l'Italia. Di questo regime parlamentare il Presidente della Repubblica è stato da sempre, garante. L'ago di una difficile bilancia tra parlamento e governo. Con un potere di scioglimento delle Assemblee, più potenziale che reale. E tuttavia capace, per forza simbolica, per titolarità incondizionata, di essere al centro del bilanciamento delle forze istituzionali. Potere

dunque, che non ha bisogno di essere esercitato per incidere profondamente sugli equilibri della vita nazionale. Ma che, se diviene incontrollato potere di parte, quegli equilibri distrugge.

3. Ci sono tre lezioni da trarre da questa esperienza.

La prima cosa da capire è che in Italia è divenuto estremamente difficile fare l'opposizione parlamentare di fronte ad un governo che si serve della sua iper-maggioranza per murare sistematicamente il parlamento. Se l'Italia è stata coinvolta, contro la volontà popolare, in una sanguinosa avventura militare, senza rete, non è perché l'opposizione non abbia detto "no". Ma perché il presidente del consiglio ha così deciso: spaccando l'Unione europea e indebolendone la forza unitaria di equilibrio di fronte al resto del mondo. Se la nostra Costituzione è fatta a pezzi, non è perché l'opposizione non si opponga. Ma perché la coalizione di maggioranza ha deciso di avvilitare, tra un'elezione e l'altra, il confronto parlamentare e la stessa garanzia istituzionale della presidenza della Repubblica. Se è intimamente tradita l'idea nazionale della Repubblica "una e indivisibile", non è perché in parlamento nessuno si opponga. Ma perché ricatti elettorali inducono l'iper-maggioranza a bloccare ogni ragionamento sul federalismo possibile e a imporre il diktat di un partito separatista.

Tante volte si è detto, ma è bene ripetere. Nel passaggio dal sistema elettorale proporzionale al sistema elettorale maggioritario, chi vince ha un "di più" rispetto al suo peso politico effettivo. Questo "di più" deve servire a garantire stabilità allo svolgimento del programma di governo. A bilanciare questo "di più" vi sono, però, efficacissimi in tutte le democrazie "decidenti" europee, uno statuto dell'opposizione in parlamento e uno statuto dei diritti fondamentali dei cittadini. L'uno e l'altro statuto si appoggiano, come ultima garanzia, ai tribunali costituzionali, il vero "limite" agli eccessi delle maggioranze elettorali. E, soprattutto, alla indipendenza della televisione nella comunicazione politica, garanzia del libero formarsi dell'opinione pubblica.

L'opposizione parlamentare in Italia non è sotto questi "statuti". La revisione costituzionale che è forzata al Senato non equilibra in alcun modo il sistema. Al contrario: con il "contingentamento" dei tempi di parola per la minoranza, è essa stessa proceduralmente - al di là dei contenuti distorsivi - la dimostrazione di un sopruso costituzionale: aggravato dai silenzi o dagli equivoci della informazione di massa.

La seconda cosa da chiarire è che, nonostante questa condizione di esosa, illegittima inferiorità alle Camere e nella comunicazione, l'opposizione parlamentare resta l'unica via per il

cambiamento democratico. Le manifestazioni di piazza attestano che la democrazia non è in sonno, che il paese è vigile. Danno fiducia alla cittadinanza. Ma se esse non si innestano al meccanismo parlamentare, se ad un certo punto non riescono ad entrare nel circuito istituzionale, rimangono allo stato di generose voci collettive nel buio dell'impotenza decisionale. La lezione spagnola è stata una dimostrazione matematica di quella che Giorgio Gaber cantava come "partecipazione". Piazze piene, prima; urne piene, dopo. Ancor più della vittoria dell'opposizione socialista, il punto di svolta è stata la decisione di quella quota di spagnoli che non sarebbe andata a votare, di farlo questa volta. *En la hora de la verdad* si sono trovati tra le mani l'unica arma della democrazia, il voto. E l'unico indirizzo possibile per il voto di cambiamento: l'opposizione parlamentare. Indebolire questa opposizione, falsificando le sue ragioni e i suoi comportamenti, significa perciò, in un sistema maggioritario, l'oggettiva intesa con il governo e le sue politiche (nel momento stesso in cui si proclama di voler combattere più radicalmente l'uno e le altre). I primi sondaggi, dopo l'incidente di Roma dicono che è aumentata la volontà di astensione, non la forza delle opposizioni sommate....

La terza cosa da spiegare, a chi vuol capire, è che, nelle condizioni date nel Paese - sotto la prepotenza dei numeri in parlamento e sotto la prevalenza ostile della comunicazione radio-televisiva - la opposizione parlamentare, da sola, non ce la può fare. Né funzionalmente, né culturalmente.

Funzionalmente, perché solo con l'appoggio di un passa-parola di massa, di una rete di comunicazioni alternative per la diffusione delle sue opinioni e delle sue agende di lavoro, può contrastare la potenza di controinformazione del governo, può suscitare in tempo reazioni repubblicane adeguate al rischio democratico in atto. Essa ha bisogno di un'"altra" opposizione, di quella che si chiama "democrazia d'accompagnamento".

Culturalmente, perché solo l'attenzione alle ragioni profonde dei grandi moti trasversali, solo l'ascolto di culture popolarmente in anticipo sulle interpretazioni del giorno dopo, possono dare all'opposizione parlamentare la forza di guidare i movimenti senza ignorarli. E di essere in grado di portarli al governo senza snaturarli. La cultura di governo ha radici che, come tutte le radici, stanno sottoterra: ben al di là delle politiche contingenti. Una opposizione che non le ricerchi costantemente e umilmente, che non le capisca, rischia di respirare l'aria della stessa isola del governo a cui si oppone. E di credere agli imbrogliatori che assicurano (perfino nel "post-global" che è già cominciato, come scrive Mario Deaglio...) che la vera cultura di governo sta in qualche ciclo diplomatico.

Insomma, non c'è nessuna ragione, almeno nell'Italia sotto stress democratico in cui ci tocca vivere, perché l'opposizione parlamentare sia divisa dall'altra opposizione: l'opposizione "civica" così legata alle comunità in cui nasce, così riflessiva sul mondo in cui vive. L'opposizione nelle Camere combatterà meglio la controriforma - che vuole il sistema parlamentare come un ordine separato e chiuso - se sarà capace di tradurre istituzionalmente impulsi ed idee che le vengono dal di fuori.

Le due opposizioni sono naturalmente complementari. La reciproca indifferenza o diffidenza le rendono ciascuna più debole. E più forti i loro comuni nemici.

4. Bisogna d'altra parte, saper vedere che l'attacco alla nostra Costituzione è solo una faccia di un attacco generalizzato al costituzionalismo, come necessità democratica di limitazioni al potere. E che, dunque, dopo la Costituzione italiana l'offensiva coinvolge anche l'ordinamento costituzionale europeo. Perché anche esso, in fondo, è portatore di "lacci e laccioli" alla concezione assolutistica del governo.

L'intreccio, in tutta l'Unione, tra costituzioni nazionali ed ordinamento europeo, è così stretto che liberarsi dell'una senza coinvolgere l'altro è divenuto impossibile. Questo intenso rapporto negli ultimi tempi si è rafforzato. La necessità sempre più pressante di Unione sembra invertire una vecchia tendenza: sono le elezioni nazionali che si europeizzano, come è avvenuto in Spagna. E non più le elezioni europee che si nazionalizzano. Uno scambio che è perfino sottolineato in significativi passaggi di personale politico da posizioni chiave nel governo dell'Unione a posizioni chiave nei governi nazionali: com'è avvenuto per il francese Barnier e per lo spagnolo Solbes.

In realtà, tutti hanno capito in Europa - dal Portogallo alla Polonia, dalla Finlandia a Malta - che lo stragismo dell'11 marzo non va solo fermato con misure di polizia. Che la necessità di usufruire di un quadro istituzionale unico, la Costituzione europea appunto, che eleva a sistema razionale e compiuto la paziente costruzione di cinquant'anni, è necessità che va affrontata senza più rinvii.

Costituzione, ora, significa innanzitutto cooperazione nella sicurezza e nelle informazioni ad essa relative. Cooperazione nell'attività giudiziaria. Concretizzazione di una difesa comune. Ma anche una politica esterna incentrata sul ministro degli esteri dell'Unione. E una politica economica

incentrata su un altro ministro che si faccia carico di quella grande concorrenza tra sistemi economici nazionali verso fini comuni che si chiama "strategia di Lisbona".

I governi di Spagna e di Polonia sono stati travolti, perchè i punti su cui si era bloccato a Bruxelles il negoziato per la Costituzione, erano Termopili di cartapesta. Di fronte alla prospettiva di una *finis Europae*, tutti hanno riguadagnato in fretta i tre capisaldi per cui di una Costituzione non si può più fare a meno. Si tratta del disegno unitario di istituzioni e competenze: quell'ordinamento che possa sopportare e assorbire al suo interno la inevitabile spinta delle differenziazioni fra Stati che procedono a diversa velocità di integrazione. Si tratta del linguaggio comune di leggi e atti amministrativi: quel codice condiviso dei segni del diritto che consenta ad ogni europeo di comprendere i termini politici ed economici della sua condizione di cittadinanza. Si tratta della Carta dei diritti fondamentali degli europei: la loro carta di identità, quella per cui la persona umana è al centro di ogni politica dell'Unione. E questa può presentarsi davanti al resto del mondo come continente dei diritti. Come nella felliniana "Prova d'orchestra", la furia distruttrice a cui è stata sottoposta l'Europa, cambia l'ordine delle priorità, accelera le urgenze e fa emergere l'essenziale delle cose che si devono fare.

Tutti hanno capito. Meno chi governa in Italia. Dove in ogni situazione europea il peso del vincolo e l'accidia del rendiconto prevalgono sull'interesse nazionale a rioccupare la testa dell'Unione. Si vede nell'ordine economico: dove il patto di stabilità è considerato nella serie (tristemente famosa nel linguaggio di questo governo) dei "rompimenti". E quindi da valutare allegramente (assieme agli interessi del nostro debito pubblico) prima di pensare seriamente a concordare con gli altri europei una sua interpretazione adeguatrice. Si vede nell'ordine della cooperazione giudiziaria: dove per il mandato di cattura europeo, che figura al primo posto nelle misure antiterrorismo, arriviamo tra gli ultimissimi. Si vede nella politica per la pace e la lotta al terrorismo dove perdurano i danni della divisione artificiosamente introdotta nell'Unione dalla sventurata iniziativa Aznar-Berlusconi. Una divisione che ha impedito all'Unione europea di presentarsi come forza coerente, unitaria sulla scena internazionale, capace di svolgere una missione di equilibrio nell'interesse suo e degli stessi Stati Uniti.

Non meraviglia che tutto questo conduca all'aperto scetticismo espresso dal governo italiano sulla possibilità di arrivare al più presto al trattato costituzionale europeo. Uno scetticismo che diventa contrarietà sostanziale appena dissimulata dal paradossale invito rivolto dal governo alla sua maggioranza parlamentare a rifiutare ogni "compromesso al ribasso". Come se fosse questo nostro

governo ad avere in mano, più di ogni altro governo europeo, il parametro su cui valutare i risultati del negoziato in corso (prima ancora che sia concluso). Come se questo governo, che ha condotto l'Italia alla condizione di "democrazia monitorata" e di "nazione in ritardo" potesse avere - esso solo - ragione rispetto agli altri 24 Stati "in torto". Come se un rifiuto solitario di Costituzione europea potesse avere una qualche ragione di interesse nazionale: dal momento che già sappiamo che la situazione di non-Costituzione è quella più favorevole alla nascita di direttori, dai quali questo governo è fatalmente escluso.

Insomma, Costituzione italiana, Costituzione europea: come due impacci da cui liberarsi al più presto. Come due alibi all'incapacità di governare democraticamente un grande Paese.