

Antonio Maccanico

VERSO UNA NUOVA COSTITUZIONE

8 giugno 2016

Antonio Maccanico

VERSO UNA NUOVA COSTITUZIONE

8 giugno 2016

“Le questioni istituzionali sono, per definizione, temi di lungo periodo. Che impiegano molto tempo a maturare e che, proprio per questa ragione, devono essere tenute al riparo, nella misura del possibile, dalle polemiche politiche di corto respiro.”

Antonio Maccanico

*Antonio Maccanico
testi già pubblicati in “Costituzione e Riforme”,
Editore Colombo, 2006*

Premessa

Risalgono al dibattito costituzionale di un decennio fa queste riflessioni di Antonio Maccanico. Sono un'intervista, un intervento parlamentare e un articolo giornalistico. Pubblicati nel 2004 - 2005, furono poi raccolti, a cura dello stesso Maccanico, insieme con altri scritti, nel 2006, in un volume intitolato "Costituzione e riforme". Erano diretti a contestare le proposte presidenzialistiche e "antiribaltone". È trascorso un decennio, ma conservano intatto l'interesse che avevano inizialmente. Anzi, sono una testimonianza della capacità dell'autore di fissare in poche linee la sinopia di un disegno costituzionale, che troverà nelle sue linee fondamentali attuazione a tre anni dalla sua scomparsa.

I punti essenziali del disegno sono la necessità di adeguare la Costituzione (questa non è intoccabile, ma va aggiornata, senza stravolgere il quadro iniziale di una Repubblica parlamentare); l'importanza di assicurare stabilità al governo (salvaguardare, dunque, la forma parlamentare, senza gli eccessi del parlamentarismo); l'urgenza di compensare la stabilizzazione dell'esecutivo con la introduzione di contrappesi e di garanzie (dunque, non indebolendolo, ma mettendolo sotto gli occhi dei competitori).

La revisione costituzionale, con diversi accenti e priorità, si è mossa nella direzione indicata da questo grande servitore dello Stato. Il futuro costituzionale dell'Italia, dopo la lunghissima preparazione delle riforme, durata non meno di un trentennio, si apre in una direzione che coniuga rappresentatività del parlamento e stabilità dell'esecutivo.

Sabino Cassese

Garanzie parlamentari, garanzie di democrazia¹

L'assemblea di Montecitorio ha all'esame l'articolato sulle Riforme istituzionali elaborato dalla maggioranza di governo ed approvato in prima lettura dal Senato. Che giudizio dà di questo testo e quale potrà essere l'approdo possibile per le riforme varate dalla maggioranza di centro-destra?

Il mio giudizio sul testo licenziato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati ed illustrato in aula dal ministro per le Riforme istituzionali Roberto Calderoli, pur in mancanza della conoscenza in dettaglio di tutti gli emendamenti a questo progetto, è purtroppo negativo, fortemente negativo.

Per quanto riguarda la forma di governo, pur convinto che sia necessaria ed opportuna un'integrazione di natura costituzionale, dopo che la riforma della legge elettorale ci ha fatto passare dalla proporzionale al maggioritario per il 75% dei seggi, ritengo che l'esigenza di dare stabilità al governo non debba comportare l'abbandono del modello di democrazia parlamentare.

Questa bozza di articolato ha un difetto: allo scopo di rafforzare il governo e la Presidenza del Consiglio, in realtà stabilisce norme che ci fanno uscire fuori dal sistema di democrazia parlamentare.

La disposizione secondo cui il nome del presidente del consiglio, per obbligo costituzionale, dev'essere legato ad una lista, configura un'elezione diretta di questa persona. La legittimazione del presidente del consiglio non avviene in Parlamento, avviene dal voto popolare e quindi è una riforma ambigua, camuffata, che non ha nulla a che fare con la democrazia parlamentare: non è "premierato", ci avviamo ad una forma di presidenzialismo senza dirlo chiaramente. Il presidenzialismo ha

¹Intervista alla rivista "Formiche" Numero 0 – Ottobre-Novembre 2004

bisogno di contrappesi, di garanzie che in questo progetto non ci sono. Non parliamo poi della norma che darebbe al presidente del consiglio un potere assoluto sulla sua maggioranza.

Questo, secondo me, è un dato che ci porta fuori dal nostro quadro costituzionale, con una forma di governo indefinibile, che non esiste in nessun paese democratico. Mi ricordo che all'Assemblea Costituente fu posto il quesito se si voleva una repubblica parlamentare o presidenziale: ci fu il ben noto ordine del giorno presentato dall'onorevole Tommaso Perassi del Pri con cui si stabilì la "forma parlamentare" senza gli eccessi del "parlamentarismo". Quindi correggere gli eccessi del "parlamentarismo" non significa uscire dal sistema parlamentare.

Quale approdo? La migliore soluzione sarebbe quella di stabilire che le dimissioni del presidente del consiglio comportano lo scioglimento delle Camere, a meno che non siano provocate da una mozione di sfiducia che indica il successore. Questa norma v'è nell'articolo, ma in esso si dice che "dev'essere la stessa maggioranza che aveva espresso il presidente del consiglio precedente ad indicare il successore": è la fobia del cosiddetto "ribaltone". In realtà ritengo che l'essenza del sistema parlamentare è che la legittimazione del presidente del consiglio venga dal Parlamento.

Un correttivo può essere dato dall'aggiunta di un comma che dica: "nel caso cambi la maggioranza di governo entro sei mesi, un anno, si vada a nuove elezioni"; questo darebbe consolidamento alla posizione del presidente del consiglio senza uscire dall'ambito della democrazia parlamentare.

Ma ho l'impressione che su questo punto la maggioranza non abbia nessuna intenzione di aprire un confronto. Con l'esperienza passata si è visto che nel nostro Paese i governi non cadono per le mozioni di sfiducia, quando si tratta di governi di coalizione, ma perché una componente si ritira: questo è il vero problema dell'instabilità dell'esecutivo. Con questa formula che suggerisco il problema viene

risolto: se il presidente del consiglio si dimette si va ad elezioni e le varie componenti non hanno potere di ricatto.

In molti suoi scritti, penso ai ricordi di Giovanni Spadolini, di Sandro Pertini, di Leo Valiani e di Piero Gobetti, c'è sempre un paragrafo in cui si parla di necessità di riforme costituzionali, perché a suo parere su questo tema siamo ancora in mezzo ad una palude? Il grosso errore è avvenuto nella legislatura fra il 1992 ed il 1994, quando, dopo il successo del movimento referendario per l'abolizione della proporzionale al Senato, si rese necessario adeguare la legge elettorale per la Camera dei Deputati per renderla maggioritaria. Sono convinto che un sistema di democrazia parlamentare ha tre pilastri: la legge elettorale, la costituzione e i regolamenti parlamentari. Secondo me il cambiamento che investe uno di questi tre cardini comporta immancabili modifiche negli altri due.

Noi ci siamo arrestati alla riforma elettorale. Anche allora avevamo in corso i lavori di una Commissione bicamerale per le riforme: un grave errore è stato l'aver voluto per forza lo scioglimento delle Camere dopo un anno di lavoro del governo Ciampi senza attendere il compimento dei lavori di quella commissione. Fu uno sbaglio, e continuiamo a soffrire di questa carenza, un lavoro non terminato che ha lasciato lacune evidenti.

Già nel 1963 quando il Presidente francese Charles De Gaulle ricevette il nostro Presidente del Consiglio Amintore Fanfani così si esprimeva: "L'Italia è alla Quarta Repubblica" (cioè "deve cambiare regime"). Da quel momento in poi il tema delle Riforme costituzionali divenne al centro dell'agenda politica italiana con alterne vicende...

Fra le date che contano nell'agenda della riforma costituzionale ricorderei anche l'inizio degli anni '80: il cosiddetto "decalogo Spadolini", che portò nei suoi governi questo problema al centro del dibattito politico. La verità è che per le forze in Par-

lamento che avevano posizioni predominanti durante la cosiddetta “prima repubblica” questa voglia di riforma era dichiarata, ma non la portavano fino in fondo. L'esempio più clamoroso è quello dei socialisti di Craxi che annunciarono la “Grande Riforma” e non portarono avanti nulla accontentandosi di un'intesa di potere con la Democrazia Cristiana. Fu una grave insufficienza delle forze politiche che non riuscirono ad ammodernare il sistema.

Quando saltò l'equilibrio di solidarietà democratica, subito dopo l'uccisione di Aldo Moro e la scomparsa di Ugo La Malfa, Ciriaco De Mita tentò un accordo per una riforma costituzionale, ma né i comunisti, né i socialisti lo seguirono su questo cammino. Comunque un tentativo ci fu.

Una strada per le Riforme istituzionali in Italia sembra essere la formazione di commissioni bicamerali presiedute da eminenti personalità del mondo politico: nelle commissioni che via via si sono succedute nel tempo abbiamo avuto con Bozzi, De Mita, Jotti, D'Alema, profonde discussioni ad alto profilo nel lavoro di questi organismi. Con D'Alema sembrava quasi fatta per un rinnovo dell'architettura costituzionale del nostro Paese... Nella nostra Costituzione abbiamo una procedura di revisione della Carta ed è l'articolo 138. Ma i costituenti concepirono questo articolo per aggiornare alcuni punti, alcuni aspetti della nostra Carta fondamentale. Noi, invece, ci eravamo posti l'obiettivo di riformare l'intera seconda parte della Costituzione. L'articolo 138 non è affatto lo strumento legittimo per fare questo: e ciò vale anche oggi. Rivedere una quarantina di articoli non è la stessa cosa che cambiarne due o tre. Allora consapevoli di questo le forze politiche pensarono alle commissioni bicamerali come ad una deroga alla procedura prevista dall'art.138: furono istituite con legge costituzionale e sempre con questi provvedimenti eccezionali furono attribuiti loro poteri di riforma della Carta costituzionale. Secondo me, queste commissioni lavorarono abbastanza bene, ma i tempi della

politica furono tali che non le portarono a far concludere il loro lavoro prima delle scadenze delle legislature, e tutto ciò, lo ripeto, è stato ancora un errore e quindi si è ritornati all'attività di riforma sulla base dell'articolo 138.

Ma v'è anche da tenere presente che il cammino delle riforme è stato interessato da un altro fenomeno, e cioè quello referendario. Il problema della stabilità di governo a livello nazionale fu affrontato dal movimento referendario (e non dalle forze politiche), e questo portò all'abolizione della proporzionale al Senato con tutte le conseguenze già illustrate.

Lo stesso problema della stabilità di governo a livello locale (per comuni, province e regioni) invece è stato risolto dalle forze politiche con un'elezione diretta dei presidenti, una sorta di semi-presidenzialismo.

I costituenti americani riuniti a Filadelfia alcuni anni dopo il 1776 avevano il compito di redigere la Carta costituzionale americana varando il sistema presidenziale voluto da George Washington (che ricalcava in realtà la monarchia britannica con un “monarca” eletto) e Benjamin Franklin disse che “bisognava ferrare la botte!” In Italia come si può fare questo? Si è parlato di elezione di un'Assemblea Costituente, di referendum propositivi...

L'attuale maggioranza di Governo vuole continuare a correre al galoppo nell'approvazione della riforma della seconda parte della Costituzione, pur in presenza di dissenso e di ampie riserve da parte dell'opposizione.

Insieme a Gerardo Bianco. Ho presentato una proposta che mi sembra di sostanza e vorremmo sia fatta propria da parte di tutto il centro-sinistra. Noi proponiamo di approvare, in parallelo con la riforma in esame, una norma costituzionale a parte che, in deroga all'art.138 della Costituzione, attribuisca ad un'Assemblea di revisione costituzionale costituita da un numero limitato di componenti (penso a un massimo di 100), eletta contestualmente al nuovo Parlamento futuro con legge elettorale proporzionale (ad esempio quella per le elezioni del Parlamento europeo),

il compito di una revisione organica di tutta la materia della seconda parte della Costituzione. Successivamente si sottoporrebbe a referendum popolare il risultato di questa revisione. A fronte dell'accettazione di questa nostra proposta tutte le componenti del centro-sinistra dovrebbero impegnarsi a non promuovere la consultazione referendaria di cui al comma 2 dell'articolo 138 della Costituzione. Attenzione parliamo sempre di Assemblea di revisione costituzionale: mi pare eccessivo che si parli di Assemblea Costituente, un termine che si giustifica soltanto dopo il crollo di un regime.

Il centro-sinistra oggi diviso sulle risposte da dare alla maggioranza di governo sul tema delle Riforme istituzionali, varò al termine della scorsa legislatura una riforma "federalista" per il nostro Paese e come da Costituzione un referendum confermativo ha sancito la sua messa in atto. Lei ha espresso dubbi e qualche critica per il fatto che la maggioranza di allora ha voluto fare da sola. Al tempo ricopriva la carica di ministro per le Riforme nei governi D'Alema e Amato, quale giudizio dà di queste procedure?

Ho sempre detto che forse si è commesso un errore. Tutti i dubbi di allora mi sono rimasti, ma è necessario ricordare quali erano le condizioni in cui eravamo. Intanto si era proceduto anche con l'accordo dell'allora opposizione al cosiddetto "federalismo amministrativo", concepito da Franco Bassanini, che trasferiva poteri dello Stato centrale agli enti locali. Un altro punto che bisogna tenere presente è che la Bicamerale era arrivata sul problema della forma di Stato ad una decisione che era stata approvata all'unanimità: inoltre tutti i presidenti delle regioni, di centro-sinistra o di centro-destra, premevano in ogni modo per avere la riforma. In quei tempi ho ricevuto numerose volte il Presidente del Piemonte, Enzo Ghigo, coordinatore dei governi regionali, che mi chiedeva di dare una copertura costituzionale ai provvedimenti di Bassanini. E' vero, questa è un'attenuante, comunque dovevamo resistere a procedere da soli. Ricordo ancora che nel 2000 l'opposizione

di allora vinse le elezioni regionali e l'onorevole Alfredo Mantica dichiarò che "non è che non esistono i tempi tecnici per le riforme, non ci sono i tempi politici". Si trattò cioè di una posizione rigidamente pregiudiziale del centro-destra. Fu un errore andare avanti: ma abbiamo delle attenuanti molto forti, che la maggioranza attuale non ha.

Lei è considerato una delle "riserve della Repubblica". È dal giugno del 1947 che lavora in Parlamento, è stato segretario generale della Camera, della Presidenza della Repubblica, più volte ministro, deputato, per poco nel 1996 non divenne Presidente del Consiglio ed anche allora si parlava di Riforme... Lei conosce bene la nostra Costituzione: è ormai superata dal tempo o non ci si dovrebbe fermare ad attualizzarne soltanto qualche parte limitata?

Francamente credo siano indispensabili riforme molto limitate: per la forma di governo è più che sufficiente quello che dicevo poc'anzi. Per quanto riguarda la forma di Stato, l'aspetto più delicato di tutte le riforme, oggi è necessario un nostro intervento. L'Italia ha nel passato conosciuto lo Stato unitario di tipo napoleonico-prefettizio: in quel momento storico era la soluzione giusta per il processo di formazione della nazione; ma è finito male, è finito col fascismo, con l'iper-centralismo statalistico che è stato un fallimento.

Con la Costituzione del '48 abbiamo tentato lo Stato regionale, ma anche questa riforma partì male.

L'attuazione dell'ordinamento regionale operata negli anni Settanta non ha avuto un esito felice. Questo è il terzo tentativo che facciamo per creare una struttura statale di forte autonomia, diversa dallo Stato accentratore: non possiamo permetterci il lusso di fallire, sarebbe enormemente grave. La spinta all'autonomismo è in tutta Europa, dalla Francia alla Gran Bretagna: prendiamoci tempo per pensare, ma andiamo in questa direzione: è nello stato delle cose e i tempi ce lo chiedono. *Il politologo Maurice Duverger parla di "Paesi europei capaci di governarsi" e "Paesi*

europèi incapaci di governarsi” (fra i quali inserisce l’Italia): saremo sempre condannati all’instabilità?

Questa distinzione mi sembra un po’ troppo manichea; se pensiamo al travaglio costituzionale della Francia che non è stato affatto leggero, o breve nel tempo. Il passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica, la grande riforma della Quinta Repubblica con la limitazione della durata in carica del Presidente della Repubblica, i problemi della “coabitation”.

In Germania, poi, v’è un organismo che sta lavorando sulla riforma del sistema dei Lander... Queste due nazioni hanno trovato la stabilità di governo, ma problemi di riforma costituzionale si affacciano anche da loro.

Croce parlava di “partitopatia”, con Giuseppe Maranini si parlava di “partitocrazia”: il sottosegretario Roberto Lucifredi riferisce che De Gasperi al momento della bocciatura del suo governo e della cosiddetta “Legge truffa” si sarebbe espresso in questi termini “Popolo italiano, dove sei? Qui contano soltanto i partiti!”. La degenerazione della democrazia rappresentativa è davvero un male tutto italiano?

Credo che uno dei grandi meriti di Alcide De Gasperi sia stato quello di averci dato il modello di governo di coalizione non dominato dalla partitocrazia. De Gasperi aveva talmente forte il senso dello Stato da ritenere che le esigenze partitiche dovevano segnare il passo di fronte alle esigenze dell’efficienza di governo. Dopo le elezioni del 18 aprile 1948 la Democrazia Cristiana aveva in parlamento la maggioranza assoluta, ma chiese la collaborazione dei partiti minori: liberali, repubblicani, socialdemocratici. E non chiese loro di entrare in un governo di coalizione per essere sue “ancelle”, anzi, assegna loro dei dicasteri di prim’ordine. A Luigi Einaudi, un liberale, viene affidata l’economia, il Conte Sforza e Randolpho Pacciardi, due esponenti di area repubblicana, sono a capo degli Affari esteri e della Difesa, le politiche di riordino delle Partecipazioni statali e del Commercio con l’Estero furono attribuite

a Ugo La Malfa. De Gasperi non applicava il “manuale Cencelli”, ma subordinava le esigenze dei singoli partiti al disegno politico che aveva in mente. Questo è un esempio unico e straordinario di senso dello Stato. Un altro esempio è stata la creazione della Cassa per il Mezzogiorno sullo schema preparato da Menichella e Giordani, che prevedeva il modello di un organismo autonomo con poteri di programmazione, progettazione disponibilità finanziaria e di esecuzione. Si intendeva creare un organismo al riparo da ingerenze improprie dei partiti. Morto De Gasperi le cose non sono poi andate come lui voleva.

Gli azionisti erano per la Repubblica presidenziale (Calamandrei, Tino, Vinciguerra, Valiani) e Lei è l’erede di quell’esperienza. La bandiera presidenzialista fu sempre innalzata da esponenti minoritari all’interno dei partiti (nella Dc, Egidio Tosato, ma era interessato anche Dossetti); poi solo il Msi se ne fece portabandiera, ma non faceva parte dell’arco costituzionale...

Personalmente non ero e non sono affatto contrario ad un sistema di Repubblica presidenziale che, però, ha bisogno di un sistema di solide garanzie completamente diverse da quelle che oggi sono in vigore. Leo Valiani, in verità, non abbandonò mai il sogno presidenzialista, ma come lei aveva detto era in minoranza...

Randolfo Pacciardi costituì un “Movimento per la Seconda Repubblica”, erano altri tempi e si parlò di golpe...

Lui, insieme all’ambasciatore Edgardo Sogno, tentarono di portare avanti queste istanze: allora era considerato un tentativo di restaurare posizioni autoritarie: bisogna inquadrare questo episodio nel corso della guerra fredda. Voglio, però, qui ricordare un altro merito ascrivibile alla Democrazia Cristiana ed in particolare ad Alcide De Gasperi; va a tutto merito di quella classe politica l’aver sempre resistito alla tendenza di spostare la lotta contro il Partito Comunista su sentieri autoritari.

Pare che in Italia alla parola presidenzialismo qualcuno mostri ancora dei timori, forse per una forma di “paura del tiranno” che i tempi ormai hanno già messo da parte. In fondo questo premierato di oggi va ad accrescere poteri di una sola persona pur con le dovute garanzie.

Le garanzie del presidenzialismo sono anzitutto nella reciproca autonomia del capo dell'esecutivo e del potere legislativo. Se guardiamo agli Stati Uniti il Congresso è del tutto indipendente dal Presidente che non può sciogliere né la Camera dei Rappresentanti, né il Senato.

Il Congresso degli Stati Uniti ha delle attribuzioni e delle sfere di competenza proprie, su cui nessuno può interferire. In questa grande democrazia si parla anche di “divided government” per significare al meglio la divisione netta dei poteri e delle prerogative delle varie Istituzioni: ricordiamoci, poi, che le due Camere possono avere maggioranze diverse.

Il sistema presidenziale nel nostro Paese sarebbe possibile sperimentarlo seriamente a livello regionale.

Oggi in Italia abbiamo in vigore una forma di governo regionale un po' ibrida, per cui il presidente della regione è eletto direttamente dal popolo, ma può essere anche sfiduciato (per esempio, questo negli Stati Uniti non è possibile).

Anche culturalmente per l'Italia è stata questa una piccola rivoluzione, ancora però non perfettamente compiuta. Mi pare giusto che il presidente della regione abbia grandi poteri e grandi responsabilità, ma si devono parimenti accrescere le attribuzioni del consiglio regionale che dev'essere svincolato dalla figura del presidente. In tal modo finiranno ambiguità e frustrazioni dei consiglieri regionali che si sentono svuotati nelle loro funzioni, per cui o si adattano alla politica del presidente della regione o lo sfiduciano e cadono insieme a lui.

Se si volesse, una seria sperimentazione del sistema presidenziale potrebbe essere portata avanti nelle regioni, anche attraverso lo strumento degli Statuti regionali.

Parliamo di contrappesi: il Primo Ministro francese, Leon Blum, nel volume “La riforma del Governo” scrisse che “... il Primo Ministro è re in Parlamento...”; Salvador De Madariaga parlava di “repubblica monarchica” [lo stile De Gasperi] e “monarchia repubblicana” [il presidenzialismo tout-court]. Quali poteri effettivi ai premier e quali contrappesi prevedere?

Le garanzie sono fondamentali, ma il discorso sulle problematiche connesse alle garanzie da contrapporre ai poteri del premier comincia dal momento in cui si è introdotto un sistema elettorale di tipo maggioritario. Come primissimo esempio mi viene in mente l'elezione del Presidente della Repubblica.

Se il Presidente della Repubblica dev'essere una personalità “super partes” non può essere “di maggioranza”.

Se dopo il terzo scrutinio il quorum per l'elezione della massima carica dello Stato si abbassa alla maggioranza assoluta, quantunque con un'assemblea allargata, chi venisse eletto con i voti di alcune parti politiche sarebbe espressione di quello schieramento.

A questo riguardo vorrei ricordare un'idea di Egidio Tosato, uno dei padri costituenti provenienti dalla Democrazia Cristiana, che nella circostanza mi pare ottima. Dopo tre votazioni in cui nessun candidato a Presidente della Repubblica raggiunge la maggioranza dei due terzi dei voti, i due candidati che hanno conseguito più consensi si presentano davanti al corpo elettorale. E questa è una norma di garanzia di facile applicazione e di alto profilo.

Con il sistema maggioritario è giusto che il Governo debba avere in Parlamento una maggiore influenza: il suo programma dev'essere portato avanti ed è necessario che ogni provvedimento dell'esecutivo abbia una data precisa di voto finale, ma tutto ciò dev'essere compensato da una maggiore facilità di ricorso alla Corte costituzionale per un certo numero di parlamentari.

Il cammino di una legge può essere breve, ma se un gruppo di deputati nutre

dubbi di costituzionalità sul provvedimento ne può investire in breve tempo la Consulta.

Un altro esempio di garanzia riguarda l'elezione dei presidenti dei due rami del Parlamento. Anche i presidenti delle Camere, se sono organi di garanzia, devono essere eletti con una maggioranza più ampia della maggioranza assoluta. Per quanto concerne poi le materie su incompatibilità ed ineleggibilità parlamentare si stabilisca che l'ultima parola in proposito venga detta dalla Corte costituzionale. È giusta l'"autodichia" delle Camere, ma in questo modo vengono tutelati meglio i diritti di tutti i cittadini. Si tratta solo di alcuni esempi di garanzie, tema quasi del tutto ignorato dal progetto di riforma costituzionale.

Alla figura del Presidente della Repubblica sono connessi determinati poteri: avremo un presidente-notaio o un leader forte?

Secondo me, non dovremo assolutamente allontanarci dal modello di presidenza che abbiamo nella nostra Costituzione. La nostra Carta prevede un presidente di garanzia con alcuni poteri arbitrali, ma non poteri di governo: non è un Presidente taglia-nastri. Credo che ci vada riconosciuto che uno dei pregi della Carta del '48 sia l'aver dato all'Italia la figura di un Presidente della Repubblica di garanzia. Nell'ambito dei progetti di riforme istituzionali non toglierei alcun potere di quelli attualmente previsti per il Capo dello Stato, anzi, affiderei al Presidente della Repubblica il potere di nomina delle autorità indipendenti e su questo sarebbe opportuno confrontarci con le varie forze politiche.

Lo spostamento del sistema rappresentativo (e proporzionalistico) dai partiti alle istituzioni deve passare necessariamente attraverso un leader forte e monocratico (che può essere il premier o il Presidente della Repubblica, entrambi eletti dal popolo). I due capi degli schieramenti oggi in campo, Berlusconi e Prodi, hanno, fra le altre, anche una par-

icolare diversità: Berlusconi ha alle sue spalle un partito che ha numeri elettorali consistenti, al contrario Prodi non ha partito e cerca l'investitura direttamente dal popolo. Certamente questo è un elemento di debolezza per il leader del centro-sinistra, ma è proprio per questo che si è lanciata l'idea della lista unitaria e della federazione dei partiti aderenti alla lista unitaria per costituire il soggetto politico che sia il vero sostegno per il candidato Prodi.

Noi dobbiamo convincerci che sia nel centro-destra che nel centro-sinistra non c'è solo un problema di adeguamento delle istituzioni: v'è un problema di creare soggetti politici, partiti, forze politiche che siano credibili. Se vogliamo una maggiore partecipazione dei cittadini alla politica v'è bisogno di creare soggetti politici nuovi, che guardino ai nuovi problemi del Paese con occhi nuovi: mi sembra che ciò sia fondamentale, per entrambi gli schieramenti.

Nel centro-destra si parla di un grande Partito Popolare, nel centro-sinistra si parla di lista unitaria, di federazione delle varie componenti, di partito democratico; ma questi tentativi è normale che incontrino delle difficoltà: costruire una nuova soggettività politica non è opera di un giorno e comunque il cammino verso il futuro passa soltanto da questa strada.

Ma da molte parti si invoca un ritorno al proporzionale...

Mi pare che in giro si sentano affermazioni un po' troppo generiche. Chiariamoci innanzitutto le idee: quale tipo di proporzionale?

Quello spagnolo, quello tedesco, quello che avevamo prima in Italia, con premio di maggioranza, con soglia di sbarramento?

Credo che nell'esperienza di due legislature con il sistema maggioritario al 75% dei seggi alcuni punti devono essere salvaguardati: il Paese si è ormai abituato a scegliere la coalizione di governo e non è più disposto a conferire una delega in bianco ai partiti. Se vogliamo salvaguardare quest'esigenza dobbiamo rivolgere lo

sguardo ad un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza: ma poi chi potrà garantire che anche con un premio di maggioranza i rapporti all'interno delle coalizioni saranno tranquilli e cristallini? Se ci rivolgiamo al meccanismo dello sbarramento alla soglia del 5%, in quel caso non potremo più parlare di premio di maggioranza, dovremo stabilire che non sono consentiti gli apparenamenti e i partiti si vedranno affidata ancora una volta una delega dagli elettori per la formazione dei governi, ed anche questa non mi pare proprio che sia la soluzione migliore.

Ho sempre sostenuto che nel sistema maggioritario il modello migliore è il doppio turno di collegio, una forma democratica che prevede l'elezione con la maggioranza assoluta dei voti al primo turno o un ballottaggio fra i due candidati più votati, come per l'elezione del presidente della provincia. Quando si parla di cambiare legge elettorale siamo sempre attenti, prima di porre in essere qualsiasi intervento, ad avere le idee ben chiare del traguardo che vogliamo raggiungere.

La riforma della Costituzione (II lettura)²

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Maccanico. Ne ha facoltà.

ANTONIO MACCANICO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, nel mio inguaribile ottimismo, subito dopo il maremoto elettorale del 4 aprile scorso, che nelle elezioni regionali e amministrative ha segnato una sconfitta della Casa della Libertà di proporzioni imponenti, mi ero chiesto se il Governo e la maggioranza sarebbero andati avanti imperturbati nella seconda lettura della riforma della seconda parte della Costituzione, pur consapevoli che proprio alcune scelte di politica istituzionale erano largamente ritenute motivi non secondari del tracollo elettorale.

Mi ponevo tale quesito anche in presenza di voci autorevoli all'interno della maggioranza, che invitavano a precisi correttivi di quella linea e all'eventuale adozione della sola riforma del Titolo V, con il rinvio della parte restante della riforma a tempi più lontani.

Ciò che veramente non potevo immaginare è che l'esame in seconda lettura della riforma assumesse, per una parte importante della maggioranza, il carattere di irrinunciabile pregiudiziale contro assicurazione rispetto ad una proposta di riforma elettorale del Governo e della maggioranza palesemente intesa a disarticolare e a sgretolare l'assetto bipolare del nostro sistema politico.

Vi è da chiedersi, a questo punto, se esista una linea di politica istituzionale della maggioranza che abbia una sua coerenza e quale sia.

² *Intervento in aula in occasione della discussione generale - seduta del 19 settembre 2005*

Se ricordiamo le principali iniziative avanzate nell'arco della legislatura dal Governo e dalla maggioranza, e cioè dai provvedimenti sulla giustizia a tutela degli interessi del Presidente del Consiglio e dei suoi amici, alla legge Gasparri sui temi televisivi, alla riforma dell'ordinamento giudiziario, alla vicenda del mandato d'arresto europeo, alla presente maxi riforma della seconda parte della Costituzione, non si può negare che esiste una sola precisa ispirazione: quella che si può sinteticamente definire tentativo di sistematica destrutturazione di alcuni capisaldi della Costituzione del 1947 e di ciò che i francesi definiscono *acquis constitutionelle*, e cioè di quanto le consuetudini, la prassi, la dottrina, il lavoro interpretativo hanno accumulato e sostenuto nella vita istituzionale in cinquant'anni di storia repubblicana.

È questa la vera carta di identità politico-costituzionale della coalizione, che rende la Casa delle Libertà in questi temi non alternativa all'Ulivo ed al centrosinistra, ma ai valori fondanti della Costituzione italiana, ai quali non si contrappone un modello alternativo di sistema politico ma un coacervo di norme contraddittorie e confuse che rendono impossibile definire una nuova identità del nostro sistema politico.

Per quanto riguarda la forma di governo, sono assolutamente inaccettabili norme che determinano un abbandono patente del modello della democrazia parlamentare, come l'obbligo costituzionale della indicazione del nome del Presidente del Consiglio nelle schede elettorali. E' questa una forma spuria di elezione diretta del Primo ministro e contrasta con i principi del sistema parlamentare. La legittimazione democratica del Primo ministro è data dalla elezione diretta e non dalla fiducia del Parlamento; il fatto che la legge elettorale ordinaria vigente preveda questa possibilità non implica tali conseguenze: un obbligo costituzionale di questo tipo significa però un abbandono del modello della democrazia parlamentare senza il passaggio trasparente ad un sistema presidenziale o semipresidenziale, ma

solo ad una forma di strapotere del Primo ministro senza alcun contrappeso istituzionale.

Anche le puerili disposizioni dette "antiribaltone", che nessun ordinamento serio prevede, contraddicono un principio elementare della democrazia rappresentativa che esclude vincoli di mandato per gli eletti in Parlamento.

Per quanto concerne la forma di Stato, Governo e maggioranza, che nell'arco di cinque anni hanno sostanzialmente bloccato l'attuazione del nuovo ordinamento autonomistico, in particolare dell'articolo 119 sulla finanza regionale, nonostante fosse concordemente giudicato intoccabile, presentano una riforma del Senato e del procedimento legislativo che provocherebbe un funesto intreccio di impotenza e di arbitri veramente impressionante e che paralizzerebbe definitivamente il nostro sistema politico.

Non intendo, in questo breve intervento, richiamarmi ai 164 motivi per non accettare questa riforma, che l'amico e valoroso collega Gianclaudio Bressa ha analizzato e illustrato in un suo brillante libro su questo argomento. Mi limito a ricordare quanto alcune modifiche introdotte nell'articolo 117, quelle definite di *devolution*, contrastino profondamente con l'esigenza sempre viva di riprendere una politica efficace di superamento del divario nord-sud che esiste nel nostro paese dall'inizio dello Stato unitario.

Mentre appare sempre più evidente che una politica di sviluppo, di contrasto del declino, di ripresa produttiva impone a livello europeo e nazionale una più forte politica di coesione, un federalismo cooperativo e solidale, una strategia efficace di unificazione economica del paese, con la normativa indicata in materia di sanità e istruzione poniamo grossi macigni lungo la strada della eliminazione dei divari storici fra le due Italie.

Quella competenza esclusiva delle regioni, in tema di assistenza e organizzazione sanitaria e di organizzazione scolastica, sembra finalizzata a rendere permanente

negli anni il divario tra regioni ricche e regioni povere in settori delicatissimi per i cittadini e per il sistema paese nel suo complesso.

Né credo che l'asimmetrica competenza esclusiva dello Stato, in tema di norme generali sulla salute e di norme generali sull'istruzione, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali possa costituire una garanzia efficace di uguaglianza; sarà solo garanzia di una permanente conflittualità Stato- regioni.

Onorevoli colleghi, credo che in presenza di un testo di riforme come quello che abbiamo dinanzi, frutto di negoziazioni tutte interne alle convenienze immediate delle componenti della coalizione di maggioranza, privo di una visione comune del futuro del nostro sistema politico, contraddittorio e confuso, sia piuttosto inutile appellarsi ad un minimo di carità di patria perché il suo cammino si arresti.

Sarà il popolo italiano a pronunciare la sentenza definitiva che metterà fine alla lunga notte vissuta dalle istituzioni repubblicane nel corso della legislatura che si avvia a conclusione.

(Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo e Misto-Verdi-l'Unione - Congratulazioni)

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Proporzionale: un colpo da maestro di dubbia costituzionalità³

La prima considerazione che suggerisce l'approvazione repentina il 13 ottobre scorso alla Camera della legge di riforma del sistema elettorale in senso proporzionale, è la spregiudicatezza con la quale il presidente Berlusconi ha regolato i fortissimi, laceranti contrasti interni alla Casa delle Libertà, sfruttando gli errori dei suoi alleati riottosi e contestatori dell'U.D.C..

È evidente che la richiesta di "discontinuità" dopo la clamorosa disfatta alle elezioni regionali e amministrative presentata con clamore mediatico e in modo assai perentorio dal segretario dell'U.D.C. poggiava su due pretese intimamente contraddittorie: la richiesta di cambiamento della leadership di Berlusconi e il ritorno al sistema elettorale proporzionale. Il presidente del Consiglio, accettando il ritorno alla legge elettorale proporzionale con un progetto raffazzonato in poche settimane, ha avuto facile gioco a sbarazzarsi della questione della leadership, che il nuovo sistema risolve automaticamente in favore del leader del partito più votato. E così ha consolidato la sua posizione personale di guida assoluta ed insostituibile della coalizione, accogliendo la proposta U.D.C. di ritorno al proporzionale inserendo nel progetto il premio di maggioranza limitato che piace ad A.N., assicurando alla Lega l'approvazione in seconda lettura della "devolution", e creando difficoltà all'eventuale successo del centrosinistra con una normativa che ne accentua la potenziale conflittualità interna e limita la possibilità di una sua consistente maggioranza di governo. Ha raggiunto in questo modo alcuni obiettivi primari: ha rafforzato la sua leadership, ha compattato la coesione della sua coalizione in

³ Articolo per rivista "Innovazioni" - Novembre-Dicembre 2005, sulla legge elettorale

difficoltà a presentare candidati unici nei collegi uninominali, ha creato problemi seri alla coalizione avversaria.

Sembra quindi che abbia messo a segno un colpo da maestro, se anche al Senato il disegno di legge passerà nel testo approvato dalla Camera e se passerà al vaglio attento del Presidente della Repubblica, e che la sconfitta di Follini e le sue dimissioni dalla segreteria dell'U.D.C. siano il segno evidente di questo successo.

Tutto ciò è certamente vero. Ma quale è il prezzo che si fa pagare al sistema politico e al Paese con questa trovata; quali sono gli effetti non solo immediati, ma in una prospettiva di medio periodo sul sistema dei partiti, sulla nostra democrazia e la sua funzionalità; e quale è la portata del vulnus alla credibilità, alla affidabilità democratica del ceto politico di centrodestra (e non solo della persona di Berlusconi) e quindi alla possibilità di costruire un rapporto sano e normale di dialettica politica maggioranza-opposizione nel nostro paese, che viene inferto in questo modo?

Intanto è stata violata una convenzione costituzionale importante, che il centrosinistra al Governo aveva avuto cura di salvaguardare. Quella secondo cui le riforme elettorali devono essere largamente condivise dalla maggioranza e dall'opposizione. D'ora in poi ogni maggioranza avrà la tentazione di introdurre correttivi alla legge elettorale nel proprio interesse. Spero che il centrosinistra se tornerà al Governo resista a questa tentazione, ma ciò è tutt'altro che sicuro; anche perché lasciare in vita questo mostro normativo sarebbe rovinoso. Si è creato così un fattore di permanente instabilità non trascurabile.

Che la legge elettorale vigente avesse bisogno di correttivi è certamente vero; ma questa esigenza nasceva dalla necessità di contenere la frammentazione partitica, che è il vero cancro del nostro sistema, e di spingere al rafforzamento delle coalizioni, di facilitare le aggregazioni.

Che cosa suggeriva a Berlusconi di avanzare la proposta di partito unico del centrodestra se non questa esigenza di aggregazione?

Ora la riforma proporzionalistica si muove nel senso esattamente opposto: toglie ai cittadini la possibilità di votare le coalizioni, rafforza i partiti, e quindi ne esalta i poteri di interdizione, e rende più difficili le aggregazioni. Il premio di maggioranza e la indicazione del leader sono misure molto deboli per tenere insieme le coalizioni in un panorama politico di una miriade di partiti nessuno dei quali ha un elettorato che superi il 20% dei votanti.

Lo scrutinio di lista senza preferenze recide il rapporto candidato-elettorato che si instaura nei collegi uninominali: i cittadini sono chiamati a votare i partiti, non le persone che devono rappresentarli. Non sembra la strada migliore per battere l'astensionismo.

Quanto poi al premio di maggioranza, esso è fonte di serie perplessità dal punto di vista costituzionale.

Un premio di maggioranza è di per se distorsivo del principio dell'eguaglianza del diritto di voto: si giustifica solo se è funzionale all'esigenza superiore di governabilità del sistema. Ma serve a rafforzare una maggioranza che già esiste, e cioè che ha superato il cinquanta per cento dei voti espressi. Se è un premio alla coalizione che ha avuto più voti, anche se essa non supera il trenta per cento dei voti espressi non è giustificabile e può essere fonte di ineguaglianze profonde costituzionalmente inammissibili. Del tutto arbitrari inoltre sono i premi di maggioranza regionali alle elezioni per il Senato; non si tratta di assicurare la governabilità regionale, e, di più, la sommatoria dei premi di venti regioni può essere di segno politico opposto a quella che si conferisce per le elezioni della Camera dei deputati. Mi pare assai dubbia la costituzionalità di una simile normativa, rabberciata in tutta fretta per superare un rilievo del Quirinale sul testo precedente, che trascurava la norma costituzionale secondo la quale il Senato è eletto "a base regionale". È stato scritto da più parti che questo sistema elettorale può provocare la fine del bipolarismo e l'apertura ad una deriva neocentrista. Non so se è esatto parlare di

deriva neocentrista: il centrismo comporterebbe una nuova conventio ad escludendum, e mi pare assai difficile che ciò si realizzi. Credo invece che si può aprire una deriva di instabilità invincibile: Giuliano Amato ha parlato della possibilità che si formino tre coalizioni di forze quasi equivalenti.

Ciò sarebbe esiziale per la nostra Repubblica. Si pensi ai problemi dell'economia, del debito pubblico spaventoso che abbiamo, alla necessità di riforme strutturali del nostro apparato produttivo.

Una condizione di endemica instabilità di governo e di insufficienza del sistema politico non potrebbe che aggravare la situazione del paese.

Il bipolarismo sano dei sistemi politici contemporanei nasce dalla difficile conciliabilità di due valori fondamentali: la libertà e l'eguaglianza.

Le forze politiche che privilegiano la difesa delle libertà individuali si schierano nel centrodestra, quelle che tengono in modo preminente per il principio di uguaglianza sono nel centrosinistra.

Nei due schieramenti esistono posizioni moderate e posizioni estremistiche, in genere minoritarie. Il problema vero non è quello di mettere insieme le forze moderate dei due schieramenti, che hanno valori di riferimento diversi. Ma impedire il potere di interdizione degli estremisti, che impedisca la governabilità del sistema sia quando vince il centrosinistra sia quando vince il centrodestra.

A questo fine nell'Europa continentale lo strumento elettorale più idoneo si è rivelato il maggioritario con doppio turno, che vige in Francia. Lo stesso sistema tedesco, proporzionale corretto con uno sbarramento del 5 per cento, si è dimostrato insufficiente a contenere le posizioni estremistiche di Lefontaine e Gysi nello schieramento di sinistra.

Con l'approvazione definitiva di questa legge, una legge elettorale maggioritaria a doppio turno, uscirebbe dall'orizzonte delle cose possibili nel futuro prevedibile. Ciò che la coalizione di centrosinistra può fare per frustrare almeno in parte l'effetto

dirompente che questa legge comporta, è dare una efficace risposta politica.

Questa risposta politica è stata suggerita, in certo modo imposta dalla portentosa prova data dagli elettori di centrosinistra con le primarie del 16 ottobre scorso, con i 4 milioni e 300 mila votanti e il 75 per cento dei voti a Romano Prodi. La lista della federazione dell'Ulivo è la risposta giusta; al tentativo di disgregazione del fronte di centrosinistra, che è uno degli obbiettivi della riforma proporzionalistica, si risponde con una iniziativa politica di grande respiro volta a creare un soggetto politico elettoralmente forte a sinistra, capace di tenere unita la coalizione, e che avrebbe una spina dorsale, una identità inequivocabilmente riformista e un chiaro progetto comune per l'Italia di domani.

La risposta fulminea e concorde dei leader del centrosinistra in questo senso è un dato fortemente positivo. E' un passo in avanti verso il partito dei riformisti e dei democratici che cambierà in futuro il panorama politico del paese.

Un'ultima considerazione.

Una vittoria del centrosinistra anche nelle condizioni proibitive create da questa legge potrebbe veramente aprire anche nel centrodestra una fase nuova, con il superamento del "berlusconismo"; e forse il nobile discorso di commiato di Marco Follini, che ha accompagnato le sue dimissioni da segretario dell'U.D.C., potrà diventare il documento di riferimento per la creazione di un centro destra dignitoso, rispettabile, di stampo europeo.

Tutto ciò sarebbe salutare per la crescita democratica del nostro Paese.