

Per una stagione riformatrice

Il dibattito in corso alla Camera sulla forma di Governo e la forma di Stato. Un semipresidenzialismo definito entro limiti circoscritti può essere in grado di fugare i dubbi di quanti temono rischi di autoritarismo. Gli approdi già raggiunti e la strada ancora da percorrere nella prospettiva di un chiaro federalismo

di Paolo Corsini*

1. Nel breve spazio che mi è consentito focalizzerò sinteticamente la mia attenzione su due temi rilevanti del progetto di riforma costituzionale sottoposto al vaglio della nostra assemblea: la forma di Governo e la forma di Stato. Temi da commisurare sull'orizzonte del nostro tempo, delle trasformazioni epocali cui stiamo assistendo – dalla crisi dello Statonazione, alla globalizzazione dei mercati, al superamento della confrontazione Est Ovest –, ma pure da verificare sul paragone delle evoluzioni precipitose vissute dal sistema dei partiti, dalla nostra democrazia, del suo ordinamento istituzionale. Sullo sfondo la meta che, nel segno di una comune, condivisa aspirazione, ci proponiamo di raggiungere: la democrazia dei cittadini retta sui principi del dovere e della responsabilità che costituiscono il fondamento del diritto, nonché sull'interiorizzazione del senso delle istituzioni a garanzia di civile convivenza. Da qui l'esigenza positiva di un positivo compromesso e non la sua costituzionalizzazione – come del resto fu in occasione della prima Costituente, allorché esponenti politici di diversa e confliggente ispirazione

si mossero ben consapevoli di una sfida da portare anzitutto a se stessi, ai propri partiti. Da qui, anche, la necessità del superamento dell'antitesi solo temporaneamente allora risolta, come oggi riscontriamo, fra due sistemi non compatibili: quello retto sul primato dell'esecutivo che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta, con conseguenze drammatiche sino alla catastrofe, e quello posto sul piano inclinato del governo d'assemblea. Così sostenne Meuccio Ruini. Si tratta oggi, dunque, per parafrasare ancora Ruini, ma aggiornando il problema, di affermare un tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, in grado di rappresentare ad un tempo presidio di libertà e garanzia democratica di decisione. O, per dirla con Mortati, di trovare una bussola di navigazione fra lo Scilla della «stabilità e unitarietà della direzione politica» e il Cariddi della «certezza del diritto, del rispetto delle minoranze escluse dal Governo». Appunto: il tentativo di contemperare la crisi del parlamentarismo classico ed insieme il timore che un governo forte possa costituire comunque l'anticamera di soluzioni cesaristiche, plebiscitarie, neo

* Il presente testo è l'intervento pronunciato alla Camera dall'on. Corsini il 30 gennaio 1998 nel corso della discussione generale sui testi trasmessi dalla Commissione bicamerale per le riforme.

autoritarie. Sta qui la degenerazione e la polemica dei *leader* di Rifondazione comunista nei confronti dell'ipotesi di semipresidenzialismo parlamentare prospettata dalla Commissione bicamerale e la riproposizione di un parlamentarismo semi-assoluto che ruota attorno ad un ruolo vigoroso dei partiti, organismi non tanto di raccolta dell'opinione pubblica e della volontà popolare o di organizzazione competitiva della lotta politica, piuttosto istituzioni, corpi a forte identità ideologica, capaci di determinare obbligazione, di fissare vincoli. E pur tuttavia una lettura attenta e non preconcepita, una disposizione aperta e non conservatrice, consentono di fugare paure, di rimuovere attitudini demonizzanti, di cimentarci in una rinnovata sfida.

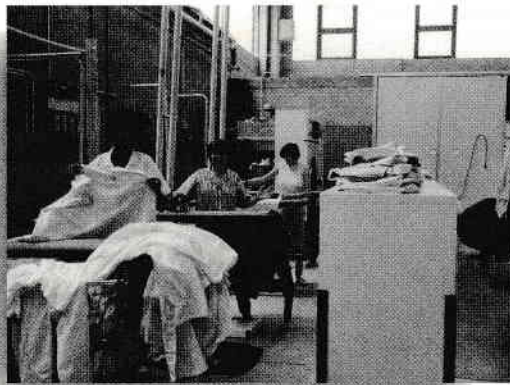
Rischio di autoritarismo, propensione al conflitto in un esecutivo duale, accentuato in caso di doppia maggioranza o di ipotetica coabitazione; ancora: pericolo di compressione delle prerogative parlamentari: questi i temi evidenziati sull'agenda dei sospettosi, dei dubbiosi, degli oppositori. A nostro avviso, invece, non si può esorcizzare l'elezione diretta di una carica, come antidemocratica, in quanto, se si può discutere circa opportunità e modalità, non ci pare possibile sollevare eccezioni di legittimità nell'ambito di un obiettivo bilanciamento di ruoli e poteri. E così pure le esperienze di coabitazione finora verificatesi in Francia e in altri Paesi retti da sistemi semipresidenziali – come quelli della Polonia e del Portogallo – non segnalano

traumi istituzionali incompatibili o deflagranti. Sia detto per altro e per inciso, quasi un promemoria, anche su un altro piano pure conteso da Rifondazione: il sistema elettorale maggioritario a doppio turno in Francia vede le sinistre insieme al Governo; di contro un sistema composito, a parte proporzionale, come quello tedesco pone i comunisti al di là della legittimità. Infine: il compito ancora da meglio definire e l'obiettivo da limare stanno nella ricerca di un più convincente equilibrio tra Presidente da un lato e Primo ministro con la sua maggioranza dall'altro e non già nella impossibilità teorica e concreta

di individuare una praticabile e positiva convivenza. L'auspicio è che il prosieguo dei lavori possa vedere quanti hanno sostenuto il governo del premier continuare nel loro impegno di approfondire, adeguare e

migliorare l'ipotesi semipresidenzialista e quanti hanno preso le mosse della scelta presidenzialista manifestare la disponibilità alla ricerca di tutte le convergenze possibili.

Se finalità condivisa è l'adeguamento alla realtà della storia italiana di una scelta di per sé dotata di notevole flessibilità e variabile nelle diverse applicazioni, una scelta da rapportare ad un quadro globale in cui vengono rivitalizzati gli istituti della rappresentanza e parimenti democratizzati i processi decisionali, esaltata la valorizzazione programmatica delle competizioni, potenziato il ruolo di controllo del Parlamento, affi-



nate le garanzie costituzionali e giurisdizionali, reso meno vischioso e piú virtuoso il circuito Governo-Parlamento. Un semipresidenzialismo temperato, dunque, moderato si direbbe (per raccogliere l'enfasi oggi diffusa di una moderazione che però è virtù da acquisire e non prerogativa naturale dispensata ad alcuni, non concessa ad altri), un semipresidenzialismo definito entro limiti costituzionali circoscritti.

2. E veniamo alla forma di Stato, alla coinè oggi ubiquitaria del federalismo che abbonda sulla bocca di tutti. Non ho il tempo di addentrarmi nella microfisica delle norme, delle attribuzioni di ruoli, nella nuova e perfettibile configurazione di poteri, nelle molteplici articolazioni (statuale, amministrativa, fiscale, ecc...). Voglio dire soltanto di alcuni paradossi: quello storico (il federalismo prospettato nella tradizione risorgimentale per unire il Paese, viene oggi perseguito come fattore di divisione e secessione); quello politico (issato sui vessilli della Lega Nord come parola d'ordine innovativa e rigeneratrice, viene ammainato in nome di una etnocrazia statalista e centralistica che inventa una nazione padana inesistente per negare la presenza di un popolo identificabile ben prima della costituzione dello Stato unitario); quello ordinamentale: *foedus, pactum unitatis*, presenza di un legamento *ex pluribus unum*, si rovescia nell'impresa ardua di far discendere *ex uno plures*, lungo una linea ancor oggi sconosciuta se non nei termini di un dissolvimento dalle conseguenze tragiche; quello culturale e filosofico infine pensato, alle origini, dalla filosofia politica moderna (Kant) come possibile soluzione ai dilemmi della guerra e della pace in vista di una ricomposizione del genere umano, rischia, oggi, nell'affabulazione mitopoietica dell'Europa delle

regioni, di costituire un impedimento alla realizzazione di quell'Europa, Federazione di Stati nazionali, di quegli Stati Uniti d'Europa preconizzati, tra gli altri, da Jacques Delors, uno dei padri fondatori della nuova architettura sovranazionale.

Il problema è un altro e consiste nel fatto che lo Stato nazionale unitario non si identifica, né automaticamente, né necessariamente, con un modello accentratore, burocratico, statalista, appropriativo, animato da voracità appetitiva di poteri e attribuzioni. Si tratta, dunque, non di recedere al prima della crisi o, se vogliamo, del fallimento delle Regioni, ma di pensare al domani di un rinnovato patto di cittadinanza repubblicana e di comune appartenenza rinvigorito dal patriottismo della nuova Costituzione della Repubblica federale. Nella prospettiva di un federalismo, *ipso facto ac nomine*, necessariamente antisecessionista, il lavoro dovrà essere ancora di buona lena. Esso postula non solo la valorizzazione delle pulsioni democratiche verso una piú forte realizzazione di forme di autogoverno locale tra loro correlate sulla base di una logica sussidiaria, ma un piú generale riequilibrio del sistema dei poteri e della rappresentanza nel rapporto centro-periferia.

Approdi significativi, al di là della pervicace, quanto miope ed ostinata polemica leghista, sono stati acquisiti: la sussidiarietà istituzionale, posta a fondamento dell'impianto ordinamentale della Repubblica con diversa gerarchizzazione dei poteri amministrativi; il rovesciamento di potestà e funzioni legislative nel rapporto Stato-Regioni; l'abbozzo, se pure ancor troppo timido e reticente, del federalismo fiscale; una rinnovata composizione della Corte costituzionale con una quota di membri di derivazione regionale e locale; la previsione che l'ordinamento speciale possa es-

sere attribuito con procedure costituzionalmente identiche a quelle fissate per le Regioni a statuto speciale, secondo una concezione dinamica del federalismo come processo evolutivo e non come statica cristallizzazione di ripartizioni di competenze. E pur tuttavia rimangono ancora pagine bianche da scrivere sul canovaccio della seconda parte della Costituzione. Pagine che il relatore sulla forma di Stato ha lucidamente, e per quanto mi riguarda, con apprezzabile onestà intellettuale delineato, introducendo interrogativi che interpellano anche me e, credo, la mia parte: la genericità e vaghezza della clausola di salvaguardia di poteri legislativi dello Stato circa la necessità di tutela di imprescindibili interessi nazionali, il recupero di un'autonomia determinazione impositiva per Regioni, Province (Province da valorizzare

secondo gli orientamenti propugnati dall'Upi) e Comuni, compatibile con il processo di integrazione europea, il superamento del bicameralismo paritario e perfetto con l'istituzione di una Camera a forte e schietta derivazione territoriale, la corresponsabilizzazione delle assemblee legislative regionali nel processo di revisione costituzionale, la promozione della specialità, vale a dire delle vocazioni, delle identità proprie delle Regioni di una Repubblica federale. Una strategia riformatrice, pertanto, capace di offrire risposte regolative alla ormai lunga transizione avviata nel nostro Paese, di elevare all'altezza della norma e del diritto il contraddittorio e tumultuoso evolversi dei fenomeni, di rafforzare la nostra democrazia. Per noi e per i nostri figli, i quali ci hanno lasciato in provvisoria consegna il tempo che abitiamo.