

# Le riforme possibili

di Claudio Bragaglio \*

Il tempo della transizione prolunga l'ombra inquieta di una crescente incertezza sul futuro e la prospettiva d'una riforma istituzionale si scompone come un'immagine in rapida dissolvenza.

Alle spalle il fallimento delle Commissioni Bicamerali, di fronte l'inestricabile labirinto di un dibattito sulla legge elettorale e sul progetto di riforma federalistica dello Stato. I cambiamenti di posizione delle varie forze in campo sono così rapidi da offrire il profilo cangiante di un confronto sempre meno perscrutabile.

Forme di Stato, forme di governo e sistemi elettorali si moltiplicano, con improvvisate ed irreali combinazioni, e rinviano più che alla sobrietà di un diritto pubblico comparato, al «Manuale di zoologia fantastica» di Jorge J. Borges.

La contorsione che in queste settimane subisce nelle varie proposte, per esempio, il sistema elettorale tedesco, richiama più che altro quel-

l'irreale mondo animato da una bizzarra zoologia che fa intravedere vari Bahamut, Borametz, o gli Ittiocentauri, ovvero «mostri» che potranno popolare la fantasia, ma non certo la vita politica.

Lo scetticismo che accompagna la mediocrità – per non dire della demagogica strumentalità – di simili metamorfosi rischia però di offuscare il carattere reale e pesante dello scontro politico in atto.

Una parte di coloro che intuiscono il grave rischio degli eventi ritiene di doversi attestare sul testo della Costituzione vigente come su una linea Maginot, non avvertiti, però, del fatto che un aggiramento delle norme è già avvenuto in profondità.

Per quanto possa risultare poco accattivante il copione della Seconda Repubblica, non è certo rimanendo ancorati al rimpianto di una realtà che va profondamente modificandosi che si offre il miglior servizio al Paese ed alla democrazia.

\* consigliere regionale DS

Si tratta di non limitare la propria attenzione agli aspetti, peraltro non secondari, dei meccanismi istituzionali, ma di considerare come una «Costituzione materiale» stia crescendo dentro un organismo istituzionale non più adeguato alla società in rapida evoluzione, soprattutto al Nord. «Istituzione di guscio», è stata definita una simile situazione, in cui è venuta meno la corrispondenza tra società ed ordinamento costituzionale.

La tumultuosa modernizzazione economica ed informatica contribuisce a modificare radicalmente anche i rapporti tra locale e globale, tra nazionale ed europeo.

Con la metafora del federalismo troppi alludono alla necessità di un *disvelamento* della storia autonomistica dell'Italia, di un *disseppellimento dell'Italia delle cento città*. In realtà la globalizzazione sta producendo autonomie ed identità locali di nuovo tipo, che solo in parte rinviano alla storia del nostro Paese.

«Il nazionalismo locale – osserva A. Giddens – sorge come risposta alle tendenze globalizzanti, nella misura in cui si indebolisce la tenuta dei vecchi stati-nazione...la globalizzazione deforma inoltre i confini, creando nuove zone economiche e culturali dentro e attraverso le nazioni».

Il tema stesso della nuova Costituzione europea demarca un nuovo confine, anche per le Costituzioni nazionali, che va decisamente praticato. Ha scarsa incidenza obiettare all'offensiva del Polo, tesa anche a

delegittimare sul piano culturale i pilastri della Costituzione (il valore dell'antifascismo, il ruolo della sinistra e dell'azionismo, il carattere positivo del compromesso politico-istituzionale tra cattolici e sinistra...) che una nuova Costituzione si fa dopo che si sono manifestati «fenomeni tellurici». Oggi ci si deve interrogare se il valore di una tale scelta non sia più che mai maturo per potere prevenire una tale drammatica evenienza, in modo che la nuova fase della storia repubblicana possa portare con sé, e non semplicemente travolgere, il meglio dell'esperienza democratica finora costruita.

La sinistra non avverte a sufficienza, a mio giudizio, che il rischio futuro non è tanto rappresentato dall'ipotesi, peraltro realistica, di un Governo Berlusconi, ma dal fatto che esso si innesterebbe su una reale crisi costituzionale dello Stato. Una crisi che nasce da una alterazione profonda dei rapporti interistituzionali, tra poteri centrali e periferici, ed a cui il Centro Sinistra non ha finora saputo dare una convincente risposta.

La proposta avanzata dal presidente del Senato, Nicola Mancino, per l'istituzione di un'Assemblea Costituente è stata l'ultima occasione offerta, e purtroppo non colta. Essa avrebbe rappresentato una sfida per rilanciare, da subito, in questo Parlamento e per la via maestra, l'Assemblea Costituente, eletta su basi proporzionali, separando con nettezza la funzione *governante* del prossimo Parlamento, dall'attività *costituente*.

Una prospettiva di riforma che rendesse possibile sottrarsi al populismo dilagante e demagogico, che sta corrodendo nel profondo i gangli dello Stato. Un'occasione, al tempo stesso, di iniziativa politica per rilanciare la sfida contro chi ha sguainato la spada del federalismo per colpire l'Ulivo, non certo con l'intento di riformare lo Stato, e che con questo stesso spirito cerca di insabbiare in Parlamento ogni, seppur limitato, processo di riforma federalistica.

Il Centro Sinistra ha scelto per lo scorcio di legislatura la strada della riforma elettorale e del «pacchetto Amato» sulla riforma federalistica. Una scelta che non pare affidata, con la grave ipoteca di un nuovo rinvio a settembre, al destino incoraggiante d'una sorte migliore delle precedenti. Il rischio concreto è rappresentato dal fatto che i cinque anni del Centro Sinistra si chiudano non solo in carenza di riforme costituzionali, ma senza alcuna credibile prospettiva, che non sia quella già annunciata da Polo e Lega, ovvero che la riforma costituzionale sarà appannaggio esclusivo dei vincitori del 2001.

Eppure, dopo il fallimento di ben tre Commissioni (Bozzi, De Mita-Jotti, D'Alema), la soluzione d'una riforma costituzionale non può che essere ricercata in tre ipotesi di quadro politico: o *Governo costituente* di unità nazionale, o *Governo vincente* del 2001 che applica l'art. 138 Cost., o *Assemblea Costituente*.

Il rischio cui ci si espone non avendo voluto praticare la strada maestra

dell'Assemblea Costituente – e non essendo all'orizzonte realistici Governi di unità nazionale – è semplicemente quello di consegnare ai vincitori del prossimo appuntamento elettorale lo spazio di una riforma unilaterale della Costituzione. Riforma che allude non, come taluni ritengono, ad una mera *techne* dei congegni istituzionali, bensì ad una diversa un'idea di Stato sociale, di diritti sociali e di cittadinanza, di rapporti di solidarietà sociale e territoriale, di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

L'introduzione del federalismo amministrativo a Costituzione invariata, attivato dalle leggi Bassanini, si rivela più incisivo, ma al tempo stesso più complesso del previsto, anche perché lo spostamento dell'asse dal centro alla periferia risulta solo in parte attuato, e rimane in attesa degli ormai prossimi Decreti governativi di trasferimento dei mezzi organizzativi, del personale e delle risorse finanziarie.

Dal momento in cui è stato posto il problema della modifica della Costituzione è del tutto evidente che, di fronte all'offensiva del Polo, risulta difficile attestarsi sul confine di una rigorosa difesa dell'art. 117 e chiedere che i nuovi statuti regionali non travalichino tali attribuzioni. O traccieggiare, come è Stato fatto di recente prima della opportuna sortita del presidente Amato, sulla proposta di istituire il Senato delle Regioni che, come è noto, figurava nel programma dell'Ulivo di Prodi.

È del tutto evidente che la decisione

della Regione Toscana di introdurre in modo formale il riferimento –peraltro giustamente evocato anche dall'on. Mino Martinazzoli – di un Parlamento regionale, sposta decisamente i termini dello scontro, anche nei confronti di iniziative, assunte con intento destabilizzante, e con piglio da avanguardista, dall'on. Formigoni.

La trappola è tesa, quantomeno nelle intenzioni, sul cammino del Centro Sinistra. Da una parte, Polo e Lega protagonisti del «riformismo costituzionale» sull'onda di una partecipazione popolare (referendum regionali) e dell'iniziativa istituzionale (statuti regionali). Dall'altra, l'Ulivo costretto dagli eventi a giocare di rimessa, a difendere un confine che esso stesso considera superato. I primi segnali di una tale lacerante contraddizione, o se non altro di confusione, si sono già manifestati, di fronte alla proposta di istituire il Senato delle Regioni, di affermare politiche ed organismi interregionali, proposti a suo tempo dallo stesso Ulivo, ed in particolare dai Democratici di Sinistra del Nord!

**L**a recente modifica degli art. 121, 122 e 123 della Costituzione ha aperto una fase nuova del regionalismo. Con l'elezione diretta del Presidente e l'attribuzione di nuovi poteri, in particolare la nomina dei componenti della Giunta, si modificano gli equilibri interni agli organi regionali, tra Consiglio e Giunta. Non solo.

Infatti, ciascuna Regione è in condizione di stabilire, con il proprio statuto, «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» e lo statuto potrebbe addirittura cambiare il meccanismo della elezione diretta del Presidente ed introdurre un diverso sistema di governo.

I limiti entro cui è definito lo Statuto sono quanto mai ampi e, per taluni aspetti, incerti. Esso opera «in armonia con la Costituzione», non è richiesta apposizione del visto del Commissario di Governo e di fronte ad un eventuale discrasia con la Costituzione l'unica iniziativa possibile, oltre il referendum, è rappresentata dal ricorso presso la Corte Costituzionale.

Vi è chi ha individuato in questo eccesso il rischio di una disarticolazione, l'immagine di un'Italia in abito d'Arlecchino, con una ventina di ordinamenti e di sistemi elettorali diversi. Un rischio, per ora remoto, ma che potrebbe venire assecondato dall'incredibile decisione del Parlamento di richiedere per l'approvazione dello Statuto, in un'Aula regionale eletta con il sistema maggioritario, il 50% più uno dei voti, senza ulteriore qualificazione della maggioranza.

In altri termini lo Statuto regionale, che presenta rilevanti implicazioni costituzionali, potrebbe essere approvato con il consenso di neppure tutta la maggioranza del Consiglio Regionale, e a prescindere da tutte le minoranze!

Si consideri, quindi, con sufficiente

lucidità e realismo lo scenario derivante dalla mancata indizione della Assemblea Costituente o dall'eventuale fallimento della proposta di modifica del titolo V° in questa fine legislatura. Il vero processo costituente rischia di venire assunto dalla maggioranza delle Regioni di Centro Destra che cercheranno di definire in modo coordinato le nuove «Costituzioni regionali», potendo prescindere dal voto delle minoranze. È facile immaginare che la stessa gestione della «Commissione speciale per lo Statuto» risponderà in Regione Lombardia a logiche analoghe.

A quel punto è facile immaginare, a maggior ragione di fronte ad una eventuale vittoria parlamentare del Polo, il rischio cui ci si espone: la nuova Costituzione italiana potrebbe risultare Costituzione fotocopia delle «Costituzioni regionali».

È questo uno scenario, per quanto ipotetico, non irrealistico, che ci consegna la novità di un processo costituente che si sposta fuori dal Parlamento, per essere incardinato su una forma distorta ed equivoca di partecipazione popolare (quesito e modalità referendaria) e guidata dalle Regioni polo-legaliste del Nord.

**L**a Costituzione, come è noto, si regge su una equilibrata logica di sistema e modifiche anche parziali, possono alterare il delicato rapporto esistente tra i vari organi costituzionali. Anche il cambiamento della legge elettorale, pur non essendo inserita in Costituzione, dal momento che ha

fatto proprio un principio maggioritario, ha un effetto rilevante su un complesso sistema costituzionale (compresa la modalità di modifica prevista dall'art. 138) e sui meccanismi di nomina di tutti gli organi costituzionali, comprese le supreme magistrature dello Stato e gli organi di garanzia, basati su un impianto di nomina di tipo proporzionalistico.

Intanto che il sistema maggioritario riguardava i livelli amministrativi di Comuni e Province lo squilibrio risultava sostanzialmente sostenibile, perché in ogni caso essi agiscono all'interno di una cornice legislativa sovraordinata.

Ma dal momento in cui un sistema maggioritario e di tipo «presidenzialistico» viene introdotto per il sistema regionale, che rappresenta un livello legislativo a cui si riconosce uno Statuto autonomo dal valore di «Costituzione territoriale», vengono alterati gli equilibri costituzionali.

Pensa di avere buon gioco chi, richiamandosi al sistema tedesco, cerca di affidare alle Regioni la gestione integrale di settori come sanità, istruzione o polizia regionale, dimenticando, però, che esso opera in una cornice costituzionale di forte corresponsabilizzazione dei poteri locali con la politica nazionale, così come avviene tra Bund e Lander nel Bundesrat, e in presenza di meccanismi di codecisione e di perequazione. D'altronde è noto che il riferimento all'esperienza tedesca non può che essere parziale, in quanto in Germania il senso di appartenenza nazionale è molto forte, mentre l'identità re-

gionale, fatta eccezione per la Baviera, è molto più debole rispetto all'Italia, anche perché la suddivisione dei Länder, sostanzialmente definita dagli alleati, non si è spinta al di là di una ripartizione amministrativa.

In Italia sono state introdotte, o sono in cantiere sulla base di una iniziativa referendaria, modificazioni non più compatibili con il precedente quadro costituzionale. Su questo terreno si stanno peraltro muovendo alcune Regioni del Nord che con l'iniziativa dei referendum e con la definizione degli Statuti regionali tenteranno di aprire serie contraddizioni, su cui dovrebbe essere chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale. Pronunciamento d'una sorprendente asimmetria perché esso non potrà che basarsi sull'attuale art. 117 Cost., ovvero su un articolo che tutte le forze politiche, la Commissione Bicamerale, la Camera stessa con un voto, hanno già ritenuto superato, approvando l'inversione radicale della sua impostazione.

In questo quadro, sotto l'incalzare dell'iniziativa federalistica, il Centro Sinistra rischia di assumere il ruolo di conservazione.

Anche sotto questo profilo emerge l'esigenza di un riassetto complessivo della forma governo che restituisca sistematicità alla riorganizzazione federalistica dello Stato. In altri termini l'importanza della nuova fase statutaria e costituente delle Regioni verrà commisurata alla capacità di costruire il nuovo regionalismo come momento di rifondazione della statualità nazionale.

**L**e ragioni dell'accidentato cammino di riforma costituzionale sono molteplici; esse investono la responsabilità del Polo che ha deciso di rovesciare il tavolo, per l'irrisolta questione della giustizia. Ma non sono altresì mancate responsabilità che hanno coinvolto il Centro Sinistra. In particolare va ricordato il percorso contraddittorio sul tema della formazione del Senato delle Regioni. Per non dire dell'incomprensibile atteggiamento a suo tempo assunto dal presidente D'Alema che come presidente del Consiglio stabilì a Roma la sede dell'Authority del volontariato, in alternativa a Milano.

Il peso di una concezione centralista ed un eccesso di ruolo e di miopia di una parte del ceto politico di estrazione meridionale hanno contribuito a vanificare il senso di una grande operazione di riforma federalistica.

Quando il presidente del gruppo regionale D.S., Pierangelo Ferrari, rende esplicita la polemica contro il sen. Salvi per l'inglorioso cammino della istituzione del Senato delle Regioni, coglie un aspetto vero di una incomprensione del rapporto tra centro e periferia, che si è spinto fino ad immaginare, pur di non cambiare, la trasmutazione della seconda Camera in un indecifrabile Senato delle Garanzie. Per non dire poi dell'ulteriore ed ancor più spericolato volteggio sul trapezio di una «terza camera mista».

Una sequenza di fatti a conferma dell'incapacità di cogliere il problema politico della «questione setten-

trionale», le esigenze di autogoverno e di libertà territoriali non solo nella gestione delle risorse, ma anche della infrastrutturazione di un sistema che non poteva più dipendere dalle burocrazie nazionali.

Un secondo momento di acuta criticità ha riguardato la legge elettorale, ed in particolare la posizione assunta dai Democratici di Sinistra e, per altri versi, dai Democratici.

L'insistenza di un sistema maggioritario di collegio rispondeva ad una visione dell'evoluzione del sistema politico di tipo sostanzialmente bipartitico che ha profondamente diviso il Centro Sinistra.

Lesito disastroso del referendum sul sistema elettorale ha investito direttamente la posizione assunta dalla Segreteria nazionale dei D.S. A poco vale l'argomento che i referendum sono stati promossi da altre forze. Un così ampio rigetto colpisce non solo l'abuso dello strumento referendario, ma il merito di un sistema maggioritario uninominale e quanto esso politicamente sottende.

Coloro che hanno manifestato contrarietà o perplessità verso tale sistema hanno giustamente evidenziato il nodo politico che si intreccia al tecnicismo della proposta. Un sistema, infatti, che induce una tendenza bipartitica, più che bipolare. Quindi, il rigetto di una tale ipotesi può essere ascritto non solo alla difesa del partitismo più deteriore, ma anche alla volontà di difendere il pluralismo politico, che caratterizza il nostro paese e lo stesso Centro Sinistra. Un pluralismo, oltretutto, anche sociale, e

spressione di quella «logica poliarchica» più volte evidenziata dal Censis e da De Rita, e che riguarda soprattutto il Nord-Italia.

Sul piano politico, poi, ciò pone l'esigenza di un sistema elettorale che valorizzi la coalizione tra forze diverse (non solo una grande Sinistra, ma anche un grande Centro dell'Ulivo). Come mai, pur in presenza di sistemi elettorali funzionali a tale disegno, già operanti e condivisi, maggioritari di coalizione, con premio di maggioranza ed elezione diretta del capo dell'Esecutivo, (come quelli di Comune, Provincia, Regione), la Segreteria D.S. ha perseguito una soluzione che ha diviso il Centro Sinistra, lo ha contrapposto a Rifondazione ed ha favorito l'alleanza tra Polo e Lega, facendo venire meno il tripolarismo nel Nord-Italia, che era stata condizione decisiva dell'affermazione dell'Ulivo nel '96?

È mia convinzione che la stessa vicenda della Commissione Bicamerale si sia logorata (oltre che sul tema della giustizia) per il convitato di pietra della legge elettorale.

In altri termini, attraverso una legge elettorale «bipartitica», che prevede di fatto la «soppressione» di singole forze politiche, è possibile vedere in controluce un errore di strategia politica, sia verso il «centro» che verso la «sinistra antagonista». Un errore che consente di capire le ragioni vere della rottura di Rifondazione con Prodi, la forzatura sulla soluzione del governo D'Alema, la vicenda della Presidenza della Repubblica. Soluzioni che hanno investito più che sul

valore strategico della coalizione, composto da un Centro distinto dalla Sinistra, sulla trasformazione della coalizione in un unico soggetto politico (democratico o socialdemocratico), con conseguenti atti di polemica verso i D.S.

Adesso si cerca di correre ai ripari, dopo sconfitte che potevano essere evitate, accettando soluzioni di tipo maggiormente proporzionalistico, dopo aver consumato tre anni in divisioni del Centro Sinistra sulle forme di governo e sul sistema elettorale.

**T**utto bene, seppure tardivamente? Non proprio, nel frattempo la situazione è cambiata perché si è arenato il processo parlamentare di revisione costituzionale. Infatti, una modifica della legge elettorale che introducesse il premio di maggioranza nel Parlamento, pone subito il problema delle maggioranze necessarie per la revisione della Costituzione, che, come noto, richiede oggi una maggioranza del 50% più uno dei componenti, perché a suo tempo ispirata ad una logica proporzionalistica. Vi è inoltre l'esigenza di rivedere «pesi e contrappesi» fra i diversi poteri nella Costituzione, nei meccanismi di nomina della Corte Costituzionale o del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il problema già si presenta nelle Regioni. Infatti, con la recente modifica dell'art. 123 della Costituzione, si è stabilito che lo Statu-

to regionale (che ha valore di «Costituzione regionale» perché stabilisce la forma di governo degli organi legislativi regionali) possa essere approvato dal 50% più uno dei consiglieri, mentre per governare si assicura con un «premio» una maggioranza del 60% dei consiglieri, ovvero un 10% di seggi superiore a quello necessario per modificare «regole costituzionali» di una istituzione.

Mi sembra una grave scelta l'aver congegnato un tale meccanismo che richiede per le modifiche «costituzionali» meno delle maggioranze di governo, con un voto sulle regole che potrebbe escludere tutte le minoranze ed una parte della stessa maggioranza di governo!

Questo problema è aperto, con dimensioni ancora più rilevanti, a livello nazionale. Esso è reso ancora più serio dalla natura ormai esplicita dell'accordo tra Polo e Lega, alla cui base vi è l'impegno per una modifica della Costituzione.

Procedere sulla via del maggioritario di coalizione (lasciando al suo epilogo il maggioritario uninominale di collegio) è opportuno, ma va preceduto dalla modifica dell'art. 138 sulla qualificazione della maggioranza necessaria per modificare la Costituzione. Non assumere consapevolmente questo problema significa mettere Polo-Lega in condizione di poter modificare in modo unilaterale la Costituzione.



La via imboccata recentemente per far avanzare la riforma federalistica del Titolo V° della Costituzione e, parallelamente, la proposta di istituire il Senato delle Regioni va esperita con determinazione. Un successo di tale impostazione renderebbe gestibile anche il complesso delle iniziative assunte dal Polo e consentirebbe di impostare su un terreno costruttivo anche il confronto sugli Statuti. In assenza di una tale soluzione va comunque impedito al Polo di poter esprimere l'esigenza di cambiamento, con l'Ulivo attestato su una linea di puro immobilismo.

Proprio perché gli Statuti sono per molti aspetti «Costituzioni del territorio» va resa praticabile l'apertura di una effettiva fase costituente regionale. La proposta che è stata avanzata da L. Mariucci, Assessore della Emilia-Romagna, può aprire il varco necessario, apportando all'art.

117 un semplice emendamento che stabilisca per le Regioni la possibilità di proporre «forme e condizioni particolari di autonomia». In altri termini di poter andare oltre la vecchia e superata impostazione delle attribuzioni.

Il lavoro per la definizione di un nuovo Statuto non sarà di breve momento, perché dovrà ridefinire i rapporti tra Giunta e Consiglio, forma di governo e sistema elettorale, i complessi meccanismi di devoluzione politico-istituzionale, nonché i nuovi principi su cui fondare i sistemi di welfare territoriali e comunitari.

Per quanto poi riguarda la definizione dei rapporti con il sistema delle autonomie locali che impedisca ogni forma di neocentralismo regionale, un ruolo importante dovrà essere assunto dalla «Conferenza delle Autonomie», appena costituita, in applicazione della «Bassanini».