

Convegno di LIBERTÀeguale

Orvieto, 15 novembre

Relazione di **Stefano Ceccanti**

Attualità politica e avanzamento delle riforme istituzionali ed economiche del governo Renzi

1. Questioni che non casualmente vengono da lontano: quel convegno di trentacinque anni fa

Sarebbe giusto ma anche troppo facile fare un'analisi del riordino del nostro sistema istituzionale a partire dalla modifica degli assetti geopolitici internazionali intervenuta esattamente venticinque anni fa, assetti che avevano inciso in modo diretto sul nostro sistema dei partiti e sull'Assemblea Costituente.

C'è però chi non attese a formalizzare quei problemi anche prima, cercando di anticipare, spesso invano, possibili soluzioni. Dieci anni prima, esattamente nel novembre 1979, la Lega Democratica di Pietro Scoppola organizzò un convegno ad Arezzo su "La terza fase e le istituzioni". Per Scoppola, come si legge nel numero di novembre di "Appunti di cultura e di politica", la crisi della solidarietà nazionale, stretta tra il minimalismo tattico andreottiano dopo la scomparsa di Moro e l'impostazione molto confusa del Pci sul "compromesso storico", evidenziava il fatto che "tutto il meccanismo istituzionale previsto dalla Costituzione appare inceppato", col rischio che proseguendo così "l'ultimo capitolo della prima Repubblica italiana sarebbe già iniziato e sarebbe probabilmente un pezzo avanti nel suo svolgimento".

Il numero di dicembre riporta poi le relazioni del convegno e delinea una possibile *pars construens* tesa a dar corpo a una nuova "cultura dell'intesa", a un avvicinamento non di potere tra le forze politiche che ricollegandole nell'esperienza comune di Governo superasse la rottura del maggio 1947 e rendesse possibile ciò che, a causa della diffidenza reciproca successiva alla rottura di Governo, mancò nella seconda fase della vita della Costituente, ossia il varo di istituzioni decidenti, coerenti coi principi esigenti della Prima Parte della Costituzione, sacrificate per un necessario iper-garantismo reciproco.

Così, richiamandosi alla terza fase delineata da Aldo Moro, Roberto Ruffilli che avrebbe poi seguito a dieci anni di distanza Moro nella stessa tragica fine) ricostruisce tale *pars construens* (nella relazione su "Il dibattito sulle istituzioni nell'Italia repubblicana", evidenziando "il problema irrisolto", quello della "governabilità", ossia "di una forma di governo dello Stato democratico funzionante ed efficace nel prendere le decisioni, nell'attuarle e nel consentire una verifica delle stesse rispetto ai risultati", per cui "Il problema è adesso quello di riprendere il lavoro lasciato interrotto alla Costituente per la individuazione di regole comuni del gioco politico democratico").

Non solo però un cambiamento al centro del sistema, ma anche nel rapporto centro-periferia, come delineato dalla relazione di Umberto Pototschnig, secondo il quale anche la seconda legislatura regionale, nonostante i trasferimenti di competenze amministrative sarebbe stata "non particolarmente brillante" a causa della mancanza di "un livello di raccordo" tra tutte le autonomie".

D'altronde già nel 1972 un padre costituente come Mortati aveva definito il Senato, luogo naturale possibile di tale raccordo futuro, al momento "un inutile doppione" e in quello stesso autunno del 1979 il nuovo corso socialista aveva eliminato il tabù del dibattito su riforme costituzionali incisive con un ruolo meritorio della rivista "Mondoperaio" nel supportare efficacemente questo rinnovamento.

Significativo anche il dibattito mirato sulle possibili riforme istituzionali esposto ad Arezzo, pur di natura molto più minimalista di quello avanzato dal Psi: dall'insistenza di Andrea Manzella su una revisione dei Regolamenti parlamentari per limitare l'ostruzionismo e i poteri di veto, all'insistenza di Augusto Barbera sulla complementarietà tra il rafforzamento del Governo centrale e quello dei Governi territoriali.

Il dibattito però si intreccia con la proposta politica di Scoppola, secondo il quale il modo di risolvere la questione del Governo nella nuova legislatura avrebbe dovuto in qualche modo prefigurare già tali riforme, sia pure a norme invariate. I partiti avrebbero dovuto siglare una tregua limitandosi a indicare un Presidente del Consiglio e lasciando poi a questi il compito di scegliere effettivamente i ministri e di delineare un programma efficace, ritrovando per questa via, come sottolinea Nicolò Lipari, un raccordo diretto tra istituzioni e società e, come indica Beniamino Andreatta, surrogando così capacità di mediazione che i partiti in quel momento non avevano obiettivamente più.

2. *Tornando all'oggi: le due verità permanenti e le differenze*

Evidentemente quei riferimenti non si possono riprodurre automaticamente nell'oggi, come se nulla fosse accaduto. Per un verso alcuni problemi si sono aggravati e richiedono soluzioni più forti mentre allora, a malattia ancora non così incancrenita, sarebbero bastati rimedi ben più modesti, per altro verso alcuni passi sono stati compiuti come la stabilizzazione dei sistemi elettorali e delle forme di governo dei livelli sub-nazionali.

Tuttavia restano sempreverere due questioni:

la prima è che la transizione appare incompiuta perché contraddittoria sia sul piano della forma di governo nazionale (i sistemi elettorali hanno teso alla legittimazione diretta del Governo ma si sono scontrati col bicameralismo ripetitivo che è strutturalmente incompatibile con essa, con regolamenti parlamentari e forme di finanziamento che hanno incentivato la frammentazione e con vari altri ostacoli) sia su quello del rapporto centro-periferia (in assenza di un Senato teso a riportare i legislatori regionali a una corresponsabilità d'insieme;

la seconda è che mentre il Governo è protagonista forte nel favorire le riforme (anche perché senza il suo protagonismo, come nella legislatura precedente, i veti prevalgono) esso deve già agire mostrando al Paese come si potrebbe innovare con quella forza e coerenza che a regime gli sarebbero dati dalle nuove regole.

Allora quella consapevolezza non prevalse e l'ipotesi di Scoppola restò sulla carta: dopo pochi mesi col congresso dc del preambolo nacque il pentapartito e, mentre il Pci regrediva in un isolamento identitario, la Dc e il Psi inauguravano una collaborazione-competizione decennale in cui, al di là di alcuni sprazzi innovativi di De Mita e Craxi, la prevalenza dei tatticismi finiva per congelare le evoluzioni di sistema anche dopo la sua perdita di qualsiasi spinta propulsiva, come nella contrapposizione tra due mezze verità, la necessità di riforma costituzionale posta dal Psi e di quella elettorale posta da Dc e Pci. Fino a quella battuta andreottiana (che era in realtà una citazione di André Malraux) secondo cui amando così tanto la Germania sarebbe stato preferibile averne due,

che in questi giorni è stata letta come una profezia dell'egemonismo tedesco, ma che in realtà esprimeva il dispiacere che il crollo dell'assetto geopolitico rendesse ormai impossibile la prosecuzione delle rendite di posizione, difese ancora in quei mesi con le unghie e con i denti. Come dimostrò la questione di fiducia posta alla Camera dal suo Governo nella riforma sulle amministrazioni locali per impedire che potesse manifestarsi la maggioranza parlamentare trasversale favorevole all'elezione diretta del sindaco, la vicenda che per reazione fece sorgere il movimento referendario in cui si ritrovarono poi molti dei protagonisti di quel convegno prima citato. E come nel rifiuto di controfirmare il messaggio del Presidente Cossiga sulle riforme (per il quale si dovette ricorrere alla firma del Guardasigilli Martelli) che invece assumeva positivamente il cambio degli assetti geo-politici come premessa per avviare nelle procedure e nel merito un ridisegno coerente degli assetti istituzionali.

Oggi invece la nascita del Governo Renzi, sull'onda della vittoria nelle primarie di quasi un anno fa, ha costituito la base materiale su cui innestare la possibile chiusura della transizione, a partire dalla prima riforma di fatto che ci ha portati in un colpo nel primo decisivo allineamento alla fisiologia delle democrazie parlamentari, l'unione personale della leadership di partito con la premiership. Leopoldo Elia aveva spiegato in più occasioni che solo il centrismo aveva potuto con De Gasperi disporre di questo plusvalore politico con il conseguente prontezza e profondità di decisioni della prima legislatura, mentre le formule successive dal centrosinistra alla solidarietà nazionale, per vari aspetti potenzialmente più riformatrici, avevano poi dovuto scontare quella divaricazione e, quindi, le defatiganti mediazioni che ne conseguono, causa di un riformismo a spizzichi e di vari stop and go che frustrarono le speranze originarie.

L'inserimento di un fattore di novità da parte di anche uno soltanto degli attori politici (le primarie e la vocazione maggioritaria del PD, temi ormai cari, familiari e noti a Libeg, essendosi dimostrati la scelta vincente, hanno apportato linfa vitale ad un sistema altrimenti sclerotizzato. Questo è avvenuto in situazione emergenziale per via di prassi ma per essere messo a sistema ora ha bisogno delle riforme. Sono solo le riforme ora che devono mettere a regime la possibilità di ridurre i poteri di veto.

Qui sta, a ben vedere il legame con la sessione di stamani. La vicenda della riforma del mercato del lavoro è quella dell'esercizio di poteri di veto, di fronte a Governi deboli e partiti divisi, fondata su due equivoci: quello tra diritti e strumenti concreti di tutela (la continuità dei primi richiede spesso la discontinuità dei secondi) e quello di un atteggiamento passivo di difesa di tutele che sono stati conquistate solo da alcuni strati in quel tipo di riformismo necessariamente incoerente a spizzichi e che, non essendo universalizzabili a pena di un blocco inevitabile di sistema, rivelano in sé la loro parzialità. **Se si vuole un riformismo organico e coerente, che modula le tutele in modo ragionevole, si deve volere un Governo di medio-lungo termine e coeso. A regime lo daranno le nuove regole, nell'oggi deve darle l'esecutivo attuale come se esse fossero già attuali.**

3. Poste queste premesse, criteri e giudizi per valutare le riforme in campo

Poste queste premesse, nei mille giorni di riforme di cui abbiamo bisogno quali sono i criteri per valutare la riforma costituzionale e quella elettorale in campo? Per capirlo bisogna avere in meno una gerarchia chiara degli obiettivi senza la quale ci si perde nei dettagli.

Scopi prioritari della riforma costituzionale sono la perdita del potere fiduciario e del voto paritario sulle leggi da parte del Senato e la responsabilizzazione in esso dei legislatori regionali per disinflazionare la Corte del conflittocentro-periferia.

Il testo giunto alla Camera risponde già in modo più che sufficiente a questi obiettivi. Se siamo in grado di diminuire gli elenchi delle leggi rimaste bicamerali paritarie e di quelle in cui il veto del Senato è superabile a maggioranza assoluta tanto meglio. Fuori da queste innovazioni, peraltro coerenti con l'impianto attuale, si rischia quasi solo di peggiorare. Ma in ogni caso su questo piano vale forse già la pena di impegnarsi per una campagna referendaria dove i residui bellici antistorici derivanti dai timori per il complesso del tiranno potrebbero però sommarsi pericolosamente con campagne populiste anti-governative. Bisogna peraltro qui ricordare che Libertà Eguale fu in prima fila a battersi per il No nel referendum alla riforma costituzionale del centrodestra promuovendo un proprio specifico appello (No per la riforma) perché fosse chiaro l'asse culturale con cui opporsi a una riforma sbagliata e perché il successo del No non precludesse invece una riforma sensata quale quella opportunamente messa in campo oggi. Il testo del centrodestra non stava i piedi non perché forse sbagliato intervenire sulla Seconda Parte della Costituzione o perché fossero veri alcuni slogan propagandistici lanciati contro di essa, ma soprattutto perché per un verso toglieva al Senato il potere fiduciario, ma per altro gli dava un potere anomalo e abnorme nel poter porre veti alla gran parte delle leggi, non potendo più a quel punto il Governo porre la fiducia al Senato. Quel testo avrebbe insomma prodotto la necessità di un Grande Coalizione di fatto tra maggioranza della Camera e del Senato, andando in senso opposto alla simultanea riforma costituzionale che in Germania in quegli stessi mesi riduceva il potere di veto del Bundesrat.

Scopi prioritari della riforma elettorale sono di individuare un chiaro vincitore che ci preservi dalle grandi coalizioni permanenti favorite dalla frammentazione e dall'insorgere di vari populismi e di riavvicinare eletti ed elettori, in entrambi i casi rispettando i paletti (veri, non quelli immaginari) della sentenza della Corte.

Perché è giusto perseguire il primo obiettivo anche sul piano istituzionale e non solo politico? Perché quando si viene a determinare l'esigenza di una grande coalizione vi è il serio rischio che l'elettorato a quel punto percepisca le forze coalizzate per necessità come sostanzialmente indistinguibili tra di loro, visto che governano insieme e, quindi, di riprodursi ad oltranza con sempre meno voti delle forze coalizzate. E' quello di cui si resero conto i francesi a metà della lunga coabitazione quinquennale 1997-2002 tra Chirac e Jospin. L'analogia è parziale, però quel tipo di coabitazione era percepita dagli elettori come una sorta di consociazione con una crescita di entrambe le estreme, a differenza delle due precedenti coabitazioni che nascevano già in partenza come una parentesi biennale (1986-1988 e 1993-1995). Per questo vennero decise due riforme tese a sopprimere praticamente la possibilità della coabitazione: la riduzione del mandato presidenziale da sette a cinque anni e l'organizzazione di un calendario elettorale che vede dal 2002 le presidenziali precedere di qualche settimana le legislative, in modo tale che il voto nei collegi sia strutturato come una sorta di conferma naturale dell'elezione presidenziale. Innovazioni che hanno prodotto i risultati sperati anche se, sul momento, nel 2002, gli effetti della coabitazione lunga si fecero sentire nella grande frammentazione e nella crescita delle estreme al primo turno, cose che produssero l'anomalo ballottaggio Chirac-Le Pen. Le grandi coalizioni obbligate dovrebbero poi preoccupare soprattutto coloro che denunciano, spesso a torto, il declino dei parlamenti, delle loro capacità reattive rispetto ai Governi. Posto che nelle forme parlamentari esiste un continuum tra la maggioranza parlamentare e il Governo, per cui reattive sono soprattutto le forze di minoranza, oltre che gli organi di garanzia e le autonomie territoriali e non il Parlamento nel suo insieme, non c'è dubbio che i Parlamenti meno reattivi in assoluto sono quelli in cui si realizzano Grandi coalizioni, giacché a quel punto sconfitte parlamentari del Governo sono pressoché impossibili, richiedendo un numero di dissidenti molto più elevato, essendo la maggioranza ben più consistente. Un elemento che converge nello spostare le forme di opposizione fuori dalle istituzioni, dando più visibilità alle proteste più populiste.

Difficile negare che un ballottaggio nazionale tra liste in caso di mancato raggiungimento del quorum del 40% con una maggioranza portata al massimo al 54% dei seggi con una disproporzionalità analoga a vari sistemi proporzionali europei non soddisfi al primo obiettivo. Caso mai resta da aggiungere che la positiva competizione tra liste merita di essere stabilizzata adeguando ad essa il diritto parlamentare, con la necessaria coerenza tra liste e formazione dei gruppi ad inizio e durante la legislatura. Vogliamo sottolineare proprio qui ad Orvieto tutto il valore della scelta di superare le coalizioni pre-elettorali. Proprio ad Orvieto nel 2008, in sintonia con le riflessioni di Libertà Eguale sul carattere fallimentare dell'esperienza dell'Unione, che aveva capovolto la logica della coesione tra i riformisti tipica dell'Ulivo per riproporre un'aggregazione solo in negativo, Walter Veltroni aveva annunciato, tra lo scetticismo di molti osservatori, che il Pd sarebbe andato da solo alle elezioni sfidando la logica della legge elettorale. E sempre qui ad Orvieto Libeg aveva poi promosso con forza il referendum elettorale Guzzetta che avrebbe prodotto un esito analogo.

Giudizio positivo simile per la creazione di collegi che comprendano una media di sei candidati a partito, al posto delle varie decine attuali, indipendentemente da come si realizzi un punto di equilibrio tra indicazioni di partito e competizione con preferenze, dove non necessariamente la seconda produrrà effetti più positivi delle prime. Per inciso appare del tutto stupefacente che parte della minoranza Pd, orgogliosa della derivazione storica dalla tradizione del comunismo italiano, ne smentisca l'eredità, in questo caso positiva, della battaglia storica per un monocameralismo politico e contro i rischi degenerativi delle preferenze, rispetto ai quali la prima battaglia politica del nuovo Pds fu l'impegno nel referendum del 1991 per ridurre le preferenze in attesa della loro definitiva soppressione.

Ovviamente questo combinato tra riforma costituzionale riforma elettorale in itinere non scioglie tutti i nodi di una forma di governo rinnovata, non inserisce quei deterrenti che rendano più difficile la dislocazione successiva della maggioranza parlamentare e che richiedono sul nodo del rapporto tra sfiducia e scioglimento soluzioni analoghe alle grandi democrazie europee.

Se si vogliono evitare supplenze anomale e costanti di questo o quell'altro organo o potere non si può che agire rimuovendo i poteri di veto che affliggono tutt'oggi il continuum maggioranza- Governo.

4. Una conclusione: riparare la nave in mare aperto

Il filosofo Otto Neurath spiegava che può capitare di trovarsi nella condizione di marinai che sono costretti a riparare la nave ma senza poter arrivare in porto, lavorando in mare aperto, spesso facendo fronte a tempeste. In questi mille giorni oltre che navigare normalmente, ossia produrre riforme di varie policies, siamo anche costretti a riparare la nave che, come tale, non sarebbe in grado di proseguire la rotta. Una nave fatta sia di istituzioni sia di un sistema di partiti che si influenzano a vicenda.

Molte sono le navi costrette a muoversi nelle tempeste e nelle grandi democrazie più di una ha bisogno di effettuare lavori di riparazioni o alle istituzioni o al sistema dei partiti senza poter arrivare in porto. La nostra appare però l'unica che sembra abbisognare di una ristrutturazione seria di entrambi gli elementi. Anche per questo servono davvero mille giorni e serve un impegno tenace in cui anche associazioni come Libertà Eguale sono chiamate a fare la loro parte, senza svalutare, per un malinteso senso di umiltà, il rilievo di una seminazione di cultura politica. Forse trentacinque anni fa i promotori di quel convegno, che abbiamo poi ritrovato in larga parte del movimento referendario e nel Pd, non avrebbero mai immaginato il carattere presbite delle loro osservazioni. In

questo caso ci basterebbe che le nostre contribuissero a risolvere i problemi nei mille giorni delle riforme.