

Non c'è più limite, l'equilibrio è spezzato

La forma parlamentare rimane in astratto ma è vuota di sostanza, perché il governo dovrà avere la fiducia non di una sola camera ma di un solo partito

Lorenza Carlassare

Non tocchiamo niente del sistema di garanzie, assicura il presidente Renzi: un falso si aggiunge agli altri, già numerosi. Non è un discorso leggero. Le garanzie sono l'essenza del costituzionalismo, il cui obiettivo è sottoporre il potere a limiti e regole ad evitare che chi lo esercita ne abusi soffocando i diritti. La prima garanzia è il principio della separazione dei poteri contro i pericoli della concentrazione del potere statale nella mani di un solo organo o di una sola persona. La concentrazione del potere significa autoritarismo. Solo se i poteri dello stato sono divisi fra organi diversi che si controllano e si limitano a vicenda le libertà e i diritti possono essere garantiti.

Nella riforma Renzi-Boschi l'equilibrio tra i poteri è spezzato, la prevalenza governativa indiscutibile. Ma la nostra non è una democrazia maggioritaria e tanto meno una democrazia totalitaria; come diceva Livio Paladin il modello dei costituenti è un altro, quello delle «democrazie di stampo liberale e dunque pluralistico» che vuole temperare il principio maggioritario sia attraverso la rigidità della Costituzione e il controllo di costituzionalità sulle leggi, sia garantendo le libertà fondamentali, a cominciare dalla libertà di associazione e di manifestazione del pensiero.

IN ASSENZA DI LIMITI E CONTROLLI, senza contrappesi politici e istituzionali, quale sarà la sorte della nostra democrazia costituzionale? Lo stesso presidente della Repubblica, organo di garanzia super partes, sarà costruito dalla maggioranza. A evitare che ciò potesse accadere, la Costituzione richiede un ampio consenso per la sua elezione: la maggioranza dei due terzi nelle prime votazioni, la maggioranza assoluta dopo la terza. La riforma Renzi-Boschi la sostituisce con la maggioranza dei tre quinti dei componenti e, dopo settima votazione, con i tre quinti dei votanti. Si alza il quorum: dicono i sostenitori e dunque aumentano le garanzie. Un'altra falsità: i tre quinti vanno calcolati infatti non più sul numero di tutti i componenti delle camere riunite, ma, unicamente sui votanti. Il che fa una bella differenza. Tre quinti dei votanti non sono certamente più della maggioranza assoluta dei componenti. A ciò va aggiunto che con il 54% dei deputati regalato dalla legge elettorale, il fronte governativo sarà comunque in posizione di forza nell'elezione del presidente.

Oltre allo squilibrio a favore del governo è in gioco dunque la posizione imparziale degli organi di garanzia. Il presidente della Repubblica «rappresenta la Nazione» non istanze politiche di parte, e per salvaguardarne l'indipendenza in questa sua essenziale funzione di garante la Costituzione lo pone in una posizione super partes. Posizione, in concreto, assai delicata, tra neutralità e politica: politica infatti è la scena in cui si trova ad operare, politici ne sono gli attori con i quali deve mantenersi rigorosamente neutrale. Nemmeno la Corte costituzionale si salva, due dei cinque giudici eletti dal parlamento spettano ora al solo senato. L'evidente divario di potere tra le due Camere - oltre seicento deputati eleggono tre giudici, cento senatori due - denuncia subito l'intenzione del governo di mettere le mani sulla Corte anche attraverso un senato ancor più manipolabile della camera, che pure lo è date le distorsioni del premio.

Con legge ordinaria, l'Italicum, si abbandona la forma di governo parlamentare stabilita in Costituzione. E non per avvicinarsi al modello presidenziale americano - col suo rigoroso rispetto della separazione dei poteri e il suo sistema di limiti e freni - ma a qualcosa che ricorda il modello autoritario

novecentesco.

L'EFFETTO PIÙ GRAVE di queste riforme è che il popolo sovrano rimane senza voce. Non è vero che non si tocca la prima parte della Costituzione. Mentre il distacco fra popolo e istituzioni appare sempre più profondo, anziché cercare di attenuarlo, si restringe l'area della partecipazione. Il senato è eletto dai consiglieri regionali; le provincie abolite continuano a funzionare senza gli organi elettori; la camera non è più rappresentativa perché la legge elettorale, alterando l'esito del voto, distorce la volontà degli elettori e consente a una minoranza di dominare incontrastata. Le stesse istituzioni di garanzia subiscono l'influenza della potente maggioranza. Una minoranza può prendere tutto: la soglia del 40% prevista dall'Italicum per ottenere il premio in seggi è solo apparenza; se non la si raggiunge si passa al ballottaggio per accedere al quale nessuna soglia è prevista. Così si altera anche la forma di governo di cui la riforma costituzionale non parla: mediante il ballottaggio si introduce in modo traverso l'elezione diretta del primo ministro. Ciascuna delle due liste partecipanti indica anche il nome del «capo» (sic!) e, in una competizione a due, il vincitore intenderà il voto popolare come un'investitura personale.

Saltano tutte le garanzie, giuridiche e politiche: chi, grazie al premio, ottiene la maggioranza dei seggi, non trova limiti giuridico-costituzionali a bilanciare il suo enorme potere. Nulla è stato introdotto dalla riforma, anzi, le istituzioni di garanzia risultano indebolite. Inoltre, la maggioranza artificialmente creata non trova più neppure i limiti politici consueti in democrazia: le altre forze infatti, ridotte all'irrilevanza, non sono di certo in grado di svolgere un'opposizione efficace. Ma la voce delle minoranze è l'essenza del costituzionalismo liberale. Sulla loro presenza e capacità di farsi sentire sono basati gli istituti giuridici rivolti a tutelare i diritti costituzionali, dai diritti di libertà ai diritti sociali, per garantire i quali la Costituzione - le Costituzioni - prescrivono che la loro disciplina sia riservata alla legge. Solo la legge, fatta dal parlamento dove anche le minoranze hanno voce, può intervenire sui diritti. Mai il governo attraverso le sue fonti (i regolamenti in primo luogo) perché nel governo c'è la sola maggio-

ranza. La distorsione della rappresentanza - dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale - alterando la composizione delle camere si ripercuote pesantemente sulla vita dei cittadini: grazie all'assenza di voci che li difendano, i diritti sociali sono già gravemente incisi e anche il pensiero minoritario, nei media, risulta già sacrificato. Dunque anche il sistema di garanzie dei diritti viene toccato.

IL NUOVO SENATO può funzionare da limite? È vero che conserva rilevanti funzioni di carattere costituzionale, ma non costituisce, rispetto alla camera, un contropotere. La trasformazione del senato in sede di rappresentanza degli interessi regionali e locali, da molti auspicata, non è reale. I comuni non hanno voce: nel nuovo senato i 21 sindaci sono eletti dai consiglieri regionali non dai cittadini o dagli organi comunali e non hanno quindi legame alcuno con i territori e le loro esigenze. Nemmeno le istanze regionali sono effettivamente rappresentate: il popolo della regione è anch'esso senza voce, non elegge i senatori. In un senato rappresentativo dei territori, chi porta le istanze locali a livello centrale dovrebbe essere eletto dai cittadini di ciascuna regione, che si sentirebbero così partecipi; invece sono i consiglieri regionali ad eleggerli, eleggendosi fra loro secondo logiche di partito. E i senatori così eletti, non essendo legati da vincolo di mandato (come viene espressamente stabilito), non sono tenuti a seguire gli orientamenti della loro regione. Il senato dunque, non

essendo istituzione portatrice di interessi diversi (territoriali) rispetto camera, non rappresenta qualcosa di altro rispetto a quella e in questo senso non costituisce un limite. Né la riforma prevede contropoteri «interni» alla camera, ad esempio il potere d'inchiesta della minoranza; di «statuto delle opposizioni» si parla soltanto, ma la disciplina è demandata a un regolamento della camera: in definitiva alla maggioranza di governo.

E il controllo parlamentare sul governo? Nemmeno questo si salva: escluso il senato dal rapporto di fiducia (il che può essere condiviso) il potere di dare o togliere la fiducia al governo resta alla camera. La forma parlamentare formalmente rimane, ma è vuota di sostanza perché in realtà il governo dovrà avere la fiducia non di una sola camera, ma di un solo partito. La sua sorte è sicura. La legge elettorale consegna infatti a un unico partito, qualunque percentuale abbia ottenuto, la maggioranza assoluta dei seggi (340 deputati su 615) sicché, sottolinea Raniero La Valle, il rapporto di fiducia tra parlamento e governo viene vanificato: la fiducia «si riduce così a un rapporto tra il capo del governo e il suo partito e perciò ricadrà sotto la legge della disciplina di partito».

DI FRONTE ALLA COMPLESSITÀ del reale ogni soluzione semplificata è inadeguata, non risolve i problemi ma serve unicamente a celare i conflitti interni alla società, la varietà di interessi che essa esprime, la mol-

teplicità delle domande sociali. La semplificazione, rifiutando la composizione dei conflitti attraverso il dialogo, riduce la decisione a comando. Si può anche essere d'accordo con Franco Bassanini quando scrive: «Per affrontare le sfide e i problemi del XXI secolo, c'è bisogno di processi decisionali rapidi e c'è bisogno di governi stabili e di maggioranze parlamentari sufficientemente coese». Bisogna però vedere come, per quali vie, a quali costi si vogliono raggiungere simili obiettivi. Una cosa è farlo attraverso processi democratici rivolti ad attenuare le disegualanze esistenti nella società per renderla più omogenea come la Costituzione impone; altra cosa è utilizzare semplificazioni autoritarie. Leggi elettorali che sopprimono le voci discordi lasciando senza rappresentanza la pluralità di interessi che quelle voci dovrebbero esprimere e premi «di maggioranza» che stravolgono la volontà degli elettori creando maggioranze artificiali, hanno un grave costo per la democrazia. Sono coltri pessimi che soffocano sotto un'apparente concordia le drammatiche condizioni del reale; una «stabilità» così raggiunta è senza basi, è soltanto effimera e facilmente si incrina. Maggioranze parlamentari sufficientemente coese possono avversi solo se ad esse corrisponde una sufficiente coesione sociale, se una base elettorale solida le supporta; cioè se esiste l'omogeneità sociale indispensabile al corretto funzionamento della democrazia.

La maggioranza artificiale non trova più neppure i freni politici consueti in democrazia: le minoranze sono ridotte all'irrilevanza

