

RIFORME ISTITUZIONALI – RELAZIONE FINALE

“Riforme istituzionali: un compito arduo ma essenziale per il Paese”. Questo il titolo della conferenza che si è svolta a Padova, in Sala Paladin a Palazzo Moroni, lunedì 26 aprile.

Organizzata da “Società Aperta”, il Circolo Culturale “Le Sorgenti” e l’Associazione “Antenore”, l’iniziativa ha visto intervenire un pubblico numeroso e qualificato, con ampia rappresentanza di autorità civili e militari della città.

Dopo i saluti della Presidente Anil Celio, Le Sorgenti, e del Vice Presidente Marco Munegato, Antenore, il moderatore Renato Maria Cesca, Società Aperta, ha presentato gli autorevoli relatori: l’On.le Luciano Violante, già Presidente della Camera e autore della “bozza” sulle riforme, il Costituzionalista Prof. Mario Bertolissi, l’editorialista Dott. Enrico Cisnetto e l’Assessore del Comune di Padova Avv. Marco Carrai.

LUCIANO VIOLANTE

Il Presidente Violante traccia inizialmente un sintetico ma efficace excursus storico, collocando all’inizio degli anni ’80 il tema delle riforme istituzionali; la “grande riforma” di Craxi aveva allora un obiettivo politico (la necessità dell’allora PSI di emanciparsi dal PCI) e un altro strategico (rimediare alla fragilità dell’esecutivo rispetto all’Assemblea parlamentare). Si individuava quindi un’esigenza di ricollocazione del potere, ed un primo passo in tal senso è stata l’abolizione del voto segreto, utilizzato all’epoca in particolare per permettere accordi sottobanco tra maggioranza e opposizione in occasione di votazioni su temi economico-finanziari.

In realtà l’esigenza delle riforme non fu particolarmente ribadita dal Craxi divenuto nel frattempo Presidente del Consiglio, mentre la DC rimaneva in argomento piuttosto scettica e il PCI puntava più decisamente nella ricerca di soluzione della “questione morale”. Violante individua un grave errore storico del PCI nel non avere compreso e adeguatamente valutato la problematica istituzionale.

Il percorso storico dell’argomento vede il susseguirsi di varie commissioni (Bozzi- De Mita- Iotti) fino al 1996 con la famosa Bicamerale presieduta da D’Alema il cui tema di fondo doveva essere, dopo il tracollo della Prima Repubblica, un reciproco riconoscimento tra le nuove forze politiche in campo; si è trattato di una commissione bipartisan che vedeva contrarie solo due formazioni estreme come Lega e Rifondazione Comunista. Si concorda la riforma federale dello Stato, mentre si realizza un’impasse sui poteri del Capo dello Stato, in parte perché il risultato delle elezioni amministrative avvenute nel frattempo avevano mutato equilibri precedenti, in parte per il ruolo rivendicato da Fini, ormai sdoganato e desideroso di recitare la sua parte su di un piano finalmente paritario con le altre forze politiche, mentre la Lega manteneva la sua contrarietà a qualunque accordo con la sinistra.

Su precisa richiesta della Conferenza delle Regioni, presieduta dal piemontese Ghigo, la riforma del titolo V fu approvata dall’Aula con voto unanime di centrodestra e centrosinistra e confermata da referendum popolare.

Nella seguente legislatura 2001-2006 la Lega chiede con forza il completamento della riforma federale, che peraltro non arriva alla seconda lettura per opposizione in particolare dell’UDC ; la reazione si concreta nel progetto ideato nella famosa baita di Lorenzago, caratterizzato dal criterio (avversato da Violante che gli preferisce il “minimo necessario”.) del “massimo possibile”

Tale progetto vede, oltre al condiviso rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio, un’accentuazione sull’interesse nazionale da parte di AN e la richiesta di legge elettorale proporzionale da parte di UDC. Il risultato complessivo comunque fu cassato perché non superò il vaglio del referendum popolare.

Nel corso della legislatura 2006-2008 si arriva alla bozza Violante, fondata sul criterio del “minimo indispensabile” mirata principalmente alla riforma elettorale e delle funzioni del Senato.

Tale bozza prevede:

- la riduzione del numero di parlamentari; non é più necessaria una così larga rappresentanza come nel dopoguerra, essendosi nel frattempo realizzata quell'unità nazionale cui ha precisamente contribuito la presenza proporzionale in Aula di ciascuna forza politica ed essendosi nel frattempo diffusa capillarmente la rappresentanza nel territorio;
- la riforma del Senato, precisa conseguenza alla forma federale dello Stato che cessa di essere Parlamento per divenire rappresentanza dei territori;
- il rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo in quattro passaggi:
 - a) fiducia concessa al solo Presidente del Consiglio, che ha potere di revoca sui singoli Ministri;
 - b) il Presidente del Consiglio può chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere;
 - c) Il presidente del Consiglio può chiedere al Presidente della Camera il voto a data fissa per i provvedimenti del governo;
 - d) La sfiducia va votata a maggioranza assoluta, con previsione anche di sfiducia costruttiva, al fine di tagliare la possibilità a forze estreme di creare crisi di governo senza poter indicare nuove maggioranze.

L'avvenuta modifica della legge elettorale fa peraltro emergere la rottura del principio di rappresentanza, con parlamentari nominati e non più eletti. La presente legge elettorale viene al momento difesa a spada tratta dal Centrodestra, ma contribuisce a mantenere la caratteristica convenzione italiana (opposta a quella di altre più equilibrate forme di democrazia europea) che prevede accordi con qualsiasi alleato per ottenere la vittoria elettorale, restando del tutto impregiudicata la successiva governabilità. A tale riguardo Violante è favorevole al sistema elettorale a doppio turno in quanto convinto che la maggioranza si debba costituire nelle urne, non prima né dopo.

Il relatore individua ad oggi due principali esigenze:

- riconoscere al Governo strumenti di esecutività veloce, adatta alle esigenze di globalizzazione complessiva;
- attribuire al Parlamento strumenti di controllo efficaci.

In questo modo si mira ad ottenere la necessaria rapidità dei meccanismi decisionali salvaguardando l'equilibrio con il potere legislativo, nella convinzione che riformare il sistema facendolo meglio funzionare, impedisce in primo luogo l'aggiramento delle regole (come oggi avviene con le ordinanze di Protezione Civile).

Il relatore ha ben presente la struttura della funzione costituente : richiama l'espressione "oscuro abisso del potere costituente" e la necessità del cosiddetto "trauma costituente" alla base di riforme caratterizzate dall'assenza di limiti, con il legislatore assolutamente libero nella determinazione dei contenuti. Individua la necessità di riformare il sistema, dopo la sparizione del precedente prevalere di partiti organizzati secondo una linea di decentramento, già stabilita, e di rafforzamento dell'Esecutivo contemperando rapidità decisionale ed efficacia del controllo. Occorre inoltre avere ben presente che in tale materia rimane essenziale l'accettazione di un continuo processo di aggiustamento, determinato da contingenze storiche, politiche, finanziarie e quant'altro.

Viene richiamata la proposta che soggetti esterni al Parlamento redigano il testo delle necessarie riforme che le Camere in seduta comune possano accettare o bocciare senza emendamenti, ma il Presidente Violante vede questa soluzione particolarmente difficile da realizzare.

La proposta del relatore, partendo dalla considerazione che il federalismo fa ormai parte del nostro sistema, individua la necessità di intervenire, con procedura ordinaria, a completamento della

rappresentatività e funzioni del Senato, ritenendo peraltro essenziale che si parta da una misura minima di fiducia e riconoscimento tra le parti politiche a confronto.

In chiusura il Presidente Violante accenna al tema del presidenzialismo per manifestare il suo scetticismo al riguardo; un Presidente eletto dal popolo perché e per fare cosa? Si tratta in ogni caso di una figura estranea alla tradizione europea e dove esiste o non ha alcun potere, come in Austria, o si presta a problemi di non facile soluzione, come la coabitazione tra maggioranze diverse, come accaduto in Francia.

L'ultimo interessante richiamo riguarda la Magistratura, per evidenziare in particolare come, al di là dei quotidiani riferimenti alla Magistratura ordinaria, vengano totalmente ignorati in tema di riforme le Magistrature contabile e amministrativa, per le quali è altrettanto importante definire l'ambito di poteri, responsabilità, separatezza garantendone l'indipendenza.

ENRICO CISNETTO

Il nostro sistema non funziona dagli anni '90, in particolare per il progressivo distacco delle istituzioni dalla società civile; a tale problema si è risposto individuando nel bipolarismo una panacea e contemporaneamente abbassando la rappresentanza popolare che si è tradotta in un sistema populistico-leaderistico in seguito alla cancellazione del sistema dei partiti così come storicamente presenti nella storia repubblicana.

Cancellati i partiti e ridimensionato il Parlamento, il più grave effetto viene individuato nella erronea convinzione che il Presidente del Consiglio sia già eletto direttamente dall'elettorato; la cosiddetta 2° Repubblica appare un fallimento e il federalismo definito più correttamente un localismo esasperato, che ha determinato un peso crescente di un sistema elefantico di amministrazioni locali con costi crescenti, aumento esponenziale di contenzioso tra Enti locali e Stato, pericolosa diffusione del diritto di veto da parte di comunità anche piccole a danno di interessi più generali.

Il giornalista considera sbagliata la scelta federalista anche in considerazione dell'avvenuta globalizzazione perché contribuisce ulteriormente al declino economico del Paese, già campanilista di suo, senza riuscire a rispondere meglio alle esigenze dei cittadini.

Propone a rimedio

- semplificazione parlamentare;
- legge elettorale proporzionale con sbarramento, analogamente al sistema tedesco,
- rafforzamento della stabilità del governo;
- eliminazione degli estremismi populistici che individua nel separatismo leghista e nel giustizialismo dipietrista.

Ritiene la bozza Violante un buona base di partenza, anche se preferisce il sistema elettorale tedesco, lo Stato centralista e comunque, rifiutando procedure pasticciate di riforma parlamentare, insiste nella richiesta di Assemblea Costituente, suo cavallo di battaglia da anni.

MARIO BERTOLISSI

Il professore inizia con la domanda retorica sul perché ci si ponga il problema di riformare la sola seconda parte della Costituzione –che riguarda il funzionamento del Palazzo- e non anche la prima parte –che riguarda i diritti dei cittadini. Ribadisce che tutti i diritti costano, che è cittadino chi paga e richiama a tale riguardo l'articolo 53 della Carta sul dovere di contribuzione fiscale; rivendica la dignità dell'appartenenza al consorzio civile e si dichiara favorevole all'Assemblea Costituente purché consista in una vera riforma e non si limiti ad un'operazione di potere.

Invita soprattutto i giovani a prendersi a cuore tali problemi per evitare di diventare schiavi, magari ricchi, ma schiavi.

Conclude affermando che avremo un'autentica riforma quando il rispetto della legalità diventerà conveniente.

MARCO CARRAI

L'Assessore del Comune di Padova guarda al problema dal punto di vista degli Enti Locali.

Segnala che in Italia abbiamo 8.100 Comuni, nella stragrande maggioranza sotto i 5.000 abitanti, con 14 sopra i 250.000 e solo poche unità da considerare Città Metropolitane.

Questa frammentazione cui nemmeno il Duce durante il ventennio riuscì a porre rimedio, essendo i localismi un argine pressoché invalicabile alla necessità di accorpamenti che rendano gli Enti Locali più razionalmente gestibili, sia dal punto di vista funzionale che economico, rende di fatto complicata la gestione dei territori, consentendo al più piccolo dei Comuni di porre veti, o quantomeno rilevanti ostacoli, alla realizzazione di opere di interesse generale.

Va inoltre considerato che, sia pure con il lodevole intento di sottrarre la prima casa alla pressione fiscale, l'abolizione dell'unica vera tassa di federalismo fiscale, l'ICI, senza sostituirla con altre forme di entrate, ha messo i Comuni in grandi difficoltà di bilancio .

Il paradosso è che al crescere delle esigenze dei cittadini che chiedono più servizi, e all'affacciarsi di problemi quali le nuove povertà e l'aumento degli anziani da assistere, i Comuni si trovano con risorse sempre più risicate: è vero che ciò impone una attenta economia e un controllo stringente delle spese, ma il rispetto del patto di stabilità strangola letteralmente l'economia degli Enti Locali, soprattutto di quelli virtuosi.

Padova, 26 aprile 2010