

Intervista a Carlo Amirante sulle riforme elettorale e costituzionale

(a proposito del volume AA.VV. *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?* Giappichelli ed.)

Il referendum costituzionale del prossimo autunno rischia se non di monopolizzare, di concentrare l'attenzione dei media e dei lettori.

Lei che ha curato un volume sul tema, pensa che sia il problema più importante che gli italiani debbono affrontare oggi?

Se si riflette su chi ha preso l'iniziativa sia per la riforma elettorale, *l'Italicum*, sia per la riforma costituzionale, e sugli obiettivi delle due riforme strettamente interconnesse, e sui risultati condizionati dalla prossima sentenza della Corte Costituzionale e dal voto sul referendum costituzionale, la risposta immediata appare senz'altro affermativa.

L'intenzione del governo è più che evidente: sia nell'*Italicum*, che prevedendo nel ballottaggio l'attribuzione di un premio di maggioranza alla lista che abbia raccolto più voti, anche pochissimi, mancando del tutto una soglia minima, consente di "occupare" il Parlamento, sia nella riforma costituzionale, è quella di concentrare nelle mani del governo in carica accanto al potere esecutivo anche un forte controllo sull'esercizio del potere legislativo. Insomma, sia per le modalità di scelta dei capolista, sia per la deriva oligarchica e personalistica che sempre più spesso hanno assunto i partiti vecchi e nuovi (con la variante dei cinque stelle?) risulta evidente il passaggio da una democrazia rappresentativa a una democrazia d'investitura, che si traduce in "assoluta" autonomia politica del governo.

Se il dato più incontestabile ed evidente è la sempre più massiccia astensione dal voto, la risposta può mai essere un'estrema semplificazione dell'offerta politica e del processo decisionale che è l'obiettivo delle due riforme?

In realtà il nuovo protagonismo, (fenomeno non solo italiano) di partiti che si dichiarano "antipartito" e "antisistema" e che intendono contrapporsi frontalmente al processo d'integrazione europea è la conseguenza di quella distanza fra rappresentanti e rappresentati che il doppio processo d'integrazione europea e di globalizzazione ha moltiplicato. Il fenomeno, ricorrente nella storia politico-costituzionale, a partire dalla crisi degli anni venti-trenta del secolo scorso – ha oggi un retroterra diverso. Difatti, la sempre più accentuata trasformazione dei partiti in macchine elettorali e in partiti impresa, la collateralità con il mondo finanziario e imprenditoriale, la corruzione e talvolta la vicinanza alla galassia dell'economia sommersa e criminale, ha accentuato in una misura un tempo inimmaginabile la sfiducia dei cittadini-elettori nella capacità del parlamento e del governo di rappresentare e difendere i loro bisogni, i loro interessi e i loro diritti. A questa situazione - che le vicende più recenti, in particolare gli effetti sul mercato europeo, sulle banche, sulla borsa, e per l'intera economia, dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, rendono ancora più drammatica - le riforme sulle quali sarà chiamato il cittadino-elettore a esprimere il suo voto, non danno alcuna risposta. Bloccare perciò una riforma costituzionale che semplifica ulteriormente il sistema politico-rappresentativo, blindando il governo, mortificando la dialettica parlamentare e rendendo di fatto estremamente difficile se non impossibile l'aggregazione di nuove forze politiche che affrontino i problemi reali del Paese, sembra indispensabile per lasciare aperti spazi per politiche alternative.

A sua volta, sostituire l'attuale Senato con un organo che non sia più espressione diretta della sovranità popolare, e d'altra parte non sia in grado di garantire una rappresentanza qualificata ed efficace delle regioni e degli enti locali, più che una soluzione destinata a razionalizzare la forma di stato e di governo in senso democratico e partecipativo, sembra contribuire ulteriormente a rafforzare il governo centrale e il potere personale del Premier, che assommando anche la carica di segretario del suo partito, diventa l'ago della bilancia del sistema politico-costituzionale. La sensazione che i maggiori esperti di diritto regionale e locale hanno avuto è che lo spostamento al centro di competenze legislative regionali, avvenuto soprattutto eliminando la legislazione concorrente e introducendo la "clausola vampiro", abbia come obiettivo la neutralizzazione di sacche di opposizione alle politiche del governo che potrebbero venire da singole regioni e città metropolitane. Anche la composizione del nuovo Senato e la complessità e delicatezza dei compiti che i rappresentanti delle Regioni e i Sindaci dovranno affrontare ne fanno un organo ibrido e disfunzionale. Con la sovranità popolare, di cui un parlamento di nominati dalla segreteria dei partiti non è certo espressione, vengono superati inoltre principi fondamentali del costituzionalismo democratico, come il principio d'uguaglianza del voto, la divisione/separazione dei poteri, il principio dei pesi e contrappesi, senza i quali i rischi di un autoritarismo strisciante minacciano di trasformarsi in realtà.

Ma le riforme Renzi-Boschi, come risulta nella relazione al Disegno di legge costituzionale sul quale gli italiani dovranno esprimere il loro voto, cioè "la stabilità dell'azione di governo" e "l'efficienza dei processi decisionali", non sono proprio "le premesse indispensabili per agire, con successo, nel contesto della competizione globale"?

Per rispondere a questo interrogativo è indispensabile una riflessione sul capovolgimento del rapporto politica/economia e sul nuovo ruolo che assumono gli stati e i loro governi in un nuovo contesto globale e continentale nel quale il mercato, la concorrenza, la finanza internazionale, il modello dell'impresa sono penetrati nella stessa struttura normativa e organizzativa degli stati. Come affermano i francesi Dardot e Laval, gli spagnoli Maestro Buelga e M.G. García Herrera, ed il sottoscritto descrivendo il passaggio dalla forma stato alla forma mercato, non solo il giuridico è diventato un momento dell'economico, ma le stesse istituzioni politico-costituzionali stanno divenendo l'asse portante della nuova formula di organizzazione del potere non solo economico ma anche politico: la *governance*, che impone agli stati e ai governi di privilegiare le strategie e le decisioni imposte dai mercati internazionali piuttosto che difendere i diritti dei cittadini e dei lavoratori.

La governance, un termine trasferito dal mondo dell'impresa alla politica, è il viatico che autorizza gli stati ad abbandonare il loro ruolo di mediazione fra le classi sociali, fra i datori di lavoro ed i lavoratori e a divenire i più fedeli custodi delle regole del mercato e della concorrenza. Se è questo il paradigma alla base della nuova forma di governo - o se si preferisce di governance - che meraviglia se i governi non sono più responsabili nei confronti dei Parlamenti e degli elettori di decisioni prese a livello internazionale e sovranazionale?

Come ho sostenuto nel mio ultimo libro *La Costituzione italiana: riforme o stravolgimento?*, anche se non pochi tra i costituzionalisti italiani si rifiutano di parlare di *governance* perché di questa nuova formula politica mancherebbe ogni riferimento formale sia nell'ordinamento giuridico che nelle leggi che regolano il funzionamento delle istituzioni, la realtà appare ben diversa. Innanzitutto perché la riforma dell'art. 81 cost. (che ha affermato il principio del pareggio/equilibrio del bilancio) limita non poco le scelte di politica economica del governo e del parlamento, dando in un certo senso legittimità e copertura istituzionale agli impegni comunitari assunti dal paese con il MES, il TSCG ed il Fiscal Compact; in secondo luogo perché molti dei poteri di regolazione e gestione di attività e servizi di grande rilievo per l'economia del paese, per i

diritti sociali e per i servizi pubblici sono stati ceduti alle Autorità amministrative indipendenti, deresponsabilizzando in molti campi governo e parlamento; in terzo luogo perché l'ampio processo di privatizzazione di beni e servizi pubblici ha relegato al mercato ampi settori d'interesse nazionale e locale. Ciò che rischia di far prevalere i principi e le regole della *governance* su quelli del *government* che da sempre sono alla base della forma di governo parlamentare. L'origine storico-politica di un processo tutt'ora in corso è nuovo il rapporto tra 'interno ed esterno', fra politica interna e politica internazionale (soprattutto in economia), che è mutato profondamente proprio perché gli stati nazionali non sono più del tutto padroni delle loro decisioni non solo in politica internazionale ma anche e forse in misura maggiore in una politica interna che ne risulta fortemente delimitata e condizionata; rebus sic stantibus, una condizione per più versi determinata dallo strapotere della finanza internazionale, delle banche, delle Agenzie di rating, e soprattutto delle grandi organizzazioni economiche internazionali come l'OMC, l'FMI e la Banca Mondiale.

La concentrazione di nuovo potere nelle mani del governo e di un sol partito rischia perciò di raccorciare e bloccare il cerchio del potere decisionale nella linea delle scelte e degli interessi strategici globali e comunitari, riducendo ulteriormente gli spazi di partecipazione e di influenza politica di cittadini e di lavoratori.

Quale siano le ragioni profonde, ma anche gli interessi più forti che premono per un chiaro SÍ al Referendum Costituzionale, è dimostrato dall'atteggiamento decisamente intimidatorio che negli ultimi giorni ha assunto il Fondo Monetario Internazionale che si unisce alla Confindustria nel prospettare conseguenze catastrofiche per l'economia e per la società italiana nel caso che i cittadini votassero per il NO.