

L'Unità, 22 settembre 2003

Martedì sera il coordinamento dell'Ulivo discuterà del progetto di riforma della seconda parte della Costituzione approvato dal Governo sulla base della bozza dei cosiddetti quattro saggi del Cadore. Apparentemente, dovrebbe trattarsi di una discussione semplice e dall'esito scontato, almeno per quanto riguarda il merito del problema. Da qui vorrei partire, lasciando alla fine la questione più controversa: se esistono o meno le condizioni per un confronto tra maggioranza e opposizione sulle riforme costituzionali e l'ammodernamento delle istituzioni.

Nel merito, la posizione dell'Ulivo è stata definita, meno di un anno fa, da due documenti approvati all'unanimità dallo stesso coordinamento dell'Ulivo e dai capigruppo del centrosinistra. Ed è stata ribadita, per quanto concerne i DS, da una chiarissima relazione di Fassino approvata all'unanimità dal Direttivo Ds e dal documento conclusivo della Conferenza programmatica di Milano. Documenti politici, beninteso; ma sufficientemente dettagliati e precisi da potere rappresentare un parametro sicuro per valutare ciò che, per l'Ulivo, è trattabile e ciò che appare inaccettabile o addirittura non negoziabile nel progetto del Governo Berlusconi.

Nel corso della primavera scorsa, i gruppi parlamentari dell'Ulivo hanno tradotto le proposte e le indicazioni di quei documenti in tre disegni di legge costituzionale formalmente presentati al Parlamento: uno dedicato all'adeguamento delle garanzie costituzionali, allo statuto dell'opposizione e al rafforzamento dei poteri del primo ministro (cosiddetto premierato forte), questioni - come si vedrà - strettamente collegate fra loro; due dedicati alla riforma del Parlamento, al Senato federale e alla elezione dei giudici costituzionali. Il primo sottoscritto da oltre due terzi dei senatori dell'Ulivo; gli altri due sottoscritti alla Camera dai capigruppo del centrosinistra, al Senato da una larga maggioranza dei senatori eletti sotto il simbolo dell'Ulivo.

Le proposte dell'Ulivo sono dunque in campo, non da oggi, e sono state formulate in modo concorde. Esse consentono di avviare il confronto con una chiara consapevolezza dei problemi, dei punti sui quali l'intesa potrebbe essere a portata di mano, e di quelli sui quali, invece, il confronto - se si aprirà - sarà aspro, e il suo esito nient'affatto scontato.

* * *

Cominciamo dalla questione della forma di governo, delle garanzie costituzionali e dello statuto dell'opposizione. Si è detto che, scegliendo il cosiddetto premierato forte, il Governo ha sul punto accettato le proposte dell'Ulivo: lo ha scritto anche qualche giurista vicino al centrosinistra. Ma è proprio così? Al di là delle formule, guardiamo alla sostanza. I documenti dell'Ulivo si pronunciano per un rafforzamento dei poteri del primo ministro, nel quadro della forma di governo parlamentare, sul modello britannico. Ma pongono alcune condizioni e indicano alcuni invalicabili confini.

Le condizioni sono: nessun ulteriore rafforzamento dei poteri del Governo e del primo ministro, senza avere, contestualmente, risolto i problemi del pluralismo o dell'informazione, del conflitto di interessi, dello statuto dell'opposizione, dell'adeguamento del sistema delle garanzie costituzionali al bipolarismo maggioritario.

Il nostro sistema costituzionale, comparato con le altre democrazie europee, presenta infatti anomalie rilevanti, innanzitutto sui terreni or ora ricordati. La legge elettorale maggioritaria e le riforme degli anni novanta hanno già dato agli esecutivi (governo nazionale, ma anche governi regionali e locali) poteri e strumenti più forti per governare; ma non hanno introdotto quei *checks and balances*, quei contrappesi che, nelle altre democrazie liberali, valgono a garantire il pluralismo costituzionale e la democraticità del sistema.

Proprio per questo, il disegno di legge presentato al Senato dai senatori dell'Ulivo è in buona parte dedicato all'adeguamento delle garanzie costituzionali. Si apre con disposizioni sul pluralismo dell'informazione e sul conflitto di interessi ("la legge assicura il pluralismo dell'informazione, vieta le posizioni dominanti nel sistema delle comunicazioni di massa, stabilisce per i partiti e i movimenti politici eque condizioni di accesso ai mezzi di informazione, tutela il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa. La legge stabilisce disposizioni idonee a prevenire l'insorgere di conflitti tra gli interessi privati di chi accede ad uffici pubblici e a cariche elettive e gli interessi generali che il pubblico ufficiale deve tutelare. In ogni caso, non possono ricoprire uffici pubblici né sono eleggibili a cariche elettive coloro che detengano la proprietà o abbiano il controllo, anche indiretto, di mezzi di comunicazione di massa"). Prosegue alzando a due terzi la maggioranza necessaria per modificare la Costituzione (come in Germania e negli Stati Uniti), e prevedendo maggioranze qualificate (tre quinti dei votanti) per l'elezione del Presidente della Repubblica e dei Presidenti della Camere e per modificare i regolamenti parlamentari: le attuali maggioranze furono infatti previste da una Costituente che ragionava sulla base di una legge elettorale proporzionale, dove nessuno può raggiungere la maggioranza assoluta in Parlamento senza averla ottenuta anche nel voto degli elettori. Ma così non è nel sistema maggioritario, dove con il 45% dei suffragi si può avere più del 55% dei seggi in Parlamento. Ancora: il nostro progetto definisce le linee di un efficace statuto dell'opposizione (commissioni di inchiesta a richiesta dell'opposizione, diritto dell'opposizione di ricorrere alla Corte costituzionale, presidenza delle Commissioni di controllo a esponenti dell'opposizione, ecc.), assicura l'effettiva indipendenza della magistratura e delle autorità indipendenti di regolazione e garanzia, potenzia il ruolo di controllo del Parlamento, sul modello britannico e americano.

C'è qualcosa di tutto ciò nel progetto del Governo? Assolutamente nulla. Si accrescono a dismisura i poteri del Primo ministro, neppure si sfiora il problema dei contrappesi e delle garanzie.

Basterebbe questo per capire che il premierato di Berlusconi non assomiglia neanche lontanamente a quello dell'Ulivo. Ma c'è molto di più. I documenti e i progetti dell'Ulivo stabiliscono anche confini invalicabili, gli stessi del modello britannico. Attribuiscono al premier il potere di nominare e revocare i ministri, di dirigere l'attività del Governo, anche avocando a sé la decisione su questioni di competenza dei ministri, di mettere la questione di fiducia, di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere. Impongono a partiti e coalizioni di indicare preventivamente agli elettori il nome del proprio candidato Premier. Ma si fermano qui: e dunque non vanno al di là e oltre il modello britannico, che è il modello del premierato democratico. E così i documenti dell'Ulivo dicono no - in modo netto e inequivocabile - all'elezione diretta del premier, comunque configurata, allo scioglimento deciso dal premier sotto la sua esclusiva responsabilità, a norme che consentano al premier di mettere il Parlamento sotto costante ricatto ("o votate le mie proposte di legge o vi sciolgo...").

Ben altro è il modello proposto dal Governo. Stupisce che anche nelle nostre fila qualcuno non ne colga la radicale differenza. Esso prevede almeno tre istituti totalmente

in contrasto con il modello britannico (nota per Barbera e Ceccanti: in contrasto non solo con le norme, ma anche con la prassi britannica, con la concreta esperienza istituzionale di quel Paese). Primo: lo scioglimento automatico: nel progetto Berlusconi, se la Camera vota la sfiducia al Primo Ministro, o se rifiuta di dare la sua approvazione alle proposte del Governo quando il premier chiede "il voto conforme" (questione di fiducia), la Camera è sciolta. In Inghilterra, in questi casi, il Premier si dimette, e la Regina nomina un altro Primo ministro indicato dalla maggioranza parlamentare. E' chiaro che si tratta di una differenza rilevante: nel testo del Governo, il Premier è il padrone della attività legislativa, la Camera un mero organo di ratifica. Secondo: il Premier può sempre sciogliere la Camera, "sotto la sua esclusiva responsabilità". In Inghilterra, il premier propone lo scioglimento alla Regina, che di norme accoglie la richiesta: ma non lo fa se il Premier non gode più del consenso della maggioranza. Una differenza non irrilevante. Terzo : il progetto del Governo prevede, nella sostanza, un meccanismo di elezione diretta del premier, con la pubblicazione del suo nome sulla scheda, l'obbligatorio collegamento di ogni candidato al nome del premier, l'attribuzione di un premio di maggioranza per garantire al premier più votato una maggioranza stabile. In Inghilterra, il nome del candidato premier è noto agli elettori, ma non figura sulla scheda, e non c'è premio di maggioranza a lui collegato.

La differenza è fondamentale. Nel modello britannico, l'elettore sceglie il deputato che lo rappresenta, sapendo che la sua scelta concorrerà a determinare il partito, la squadra e il premier che governeranno il Paese: la sua scelta non è solo sulla persona del leader, ma è sul leader, sul programma, sul partito, sulla squadra nel suo insieme. Nel progetto di Berlusconi, la personalizzazione della politica giunge al suo apice. Si sceglie il Capo, gli si affidano per cinque anni pieni poteri. Si badi bene: se la legittimazione democratica investe il solo leader (che potrà dire ai suoi deputati: "siete stati eletti solo grazie a me..."), è logico che ogni "insubordinazione" della maggioranza parlamentare sia punita con lo scioglimento. Il contratto elettorale è tra il leader e il corpo elettorale: se la maggioranza decide di cambiare premier, rompe il contratto elettorale e deve andare a casa, insieme all'intero Parlamento. Tutto ciò è estraneo all'esperienza inglese che ha conosciuto rarissimi "ribaltoni", ma ha conosciuto invece molti casi di sostituzione del premier, ad opera della maggioranza, nel corso della legislatura.

Arriviamo qui al cuore del problema. Il modello del Governo (e di chi lo sostiene, anche a sinistra) esprime una concezione che ha ben poco a che fare con i principi della democrazia liberale moderna: l'idea che il processo democratico si esaurisca nella scelta di un capo al quale sono delegati per alcuni anni pieni poteri. Con la sola garanzia che alla fine si tornerà a votare. Garanzia assai modesta, visto che quel capo, controllando e ricattando la maggioranza parlamentare, può nel frattempo cambiare le leggi che disciplinano i diritti e le libertà dei cittadini, l'indipendenza della magistratura, il pluralismo dell'informazione, i meccanismi elettorali, i rapporti tra politica ed economia. Qui sta - come è evidente - la differenza radicale rispetto alle forme di governo regionali e locali; e la ragione per la quale forme di elezione diretta del capo dell'esecutivo, con premio di maggioranza e scioglimento automatico delle assemblee elettive, sono ammissibili a livello regionale e locale, non a livello nazionale. A livello nazionale, l'elezione diretta del Capo del governo richiede i potenti contrappesi propri dei sistemi presidenziali: dove il Presidente non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può avere deleghe legislative. Dove il Parlamento gode di una

legittimazione democratica autonoma indipendente da quella del Presidente. Dove Bush ha bensì il potere di mettere il veto sulle leggi approvate dal Congresso: ma si tratta - a ben vedere - di un potere solo negativo, compensato dal potere del Senato di bloccargli la nomina di ministri, ambasciatori, direttori di agenzie federali.

* * *

Veniamo ora, in rapida sintesi, alle altre parti del progetto del Governo. Notiamo innanzitutto che esso affronta il problema della riforma del nostro sistema bicamerale in termini per alcuni versi convergenti con le proposte dell'Ulivo. Identica è la riduzione del numero dei parlamentari: ma fa una bella differenza prevederla per subito (le elezioni del 2006) o, come propone il Governo, per il 2011 (e dunque con il rischio che, nella prossima legislatura, si decida di rinviarla al 2016)! Non lontane dalle nostre sono le proposte di ripartizione fra le due Camere dei poteri legislativi per materia. Forte è però la distanza sulla struttura, e dunque sul ruolo del Senato: nella nostra proposta, il nuovo Senato è il completamento della riforma federale. In quella del Governo, di federale ha solo il nome. E per di più limita l'eleggibilità a senatore a coloro che già abbiano fatto parte di un'assemblea elettiva, dunque al ceto politico.

La differenza incide anche sui poteri. Un Senato federale è sempre, potenzialmente, un contropotere (rivolgersi a Schroeder, che deve fare i conti da anni con un Bundesrat a maggioranza cristiano-democratica, o a Clinton, che non riuscì mai a far approvare la sua riforma sanitaria). Dunque non si può criticare il progetto del Governo perché (forse preterintenzionalmente) configura il Senato come contropotere rispetto al Governo (eletto con la proporzionale, il Premier non può mettere la questione di fiducia e non può scioglierlo). Ma perché un Senato non federale, e dunque espressione della stessa base elettorale che elegge la Camera, dovrebbe rappresentare un contropotere rispetto all'asse premier-maggioranza parlamentare?

C'è poi l'inqualificabile disposizione che - in forma ambigua e forse inefficace - vorrebbe preludere alla suddivisione del Senato in commissioni territoriali: una disposizione criptosecessionista, ignota all'esperienza dei Parlamenti federali, che non può che essere respinta dai sostenitori dell'unità e indivisibilità della Repubblica.

Quanto alla forma dello Stato, il progetto del Governo lascia pressoché intatto l'impianto del tanto vituperato nuovo titolo V. Dopo due anni di polemiche, mandando al macero la controriforma del titolo V (La Loggia-Bossi) approvata dal Consiglio dei Ministri tre mesi fa, il Governo non cambia quasi nulla. Bene. Se non fosse che i pochi cambiamenti che il Governo vuole introdurre nel titolo V sono tutti pessimi: si insiste sulla devolution di Bossi, appena corretta, col rischio di disarticolare servizi universali nazionali essenziali per garantire a tutti i diritti di cittadinanza, come quelli della scuola, della sanità e della sicurezza pubblica. Per ridimensionarne i rischi, si limita pesantemente l'autonomia legislativa delle Regioni, in tutte le materie comprese quelle di interesse squisitamente regionale e locale, sottoponendo le leggi regionali al vaglio del Senato e poi del Presidente della Repubblica, per valutarne la coerenza con l'interesse nazionale. Con il rischio, in sovrappiù, di attribuire al Presidente della Repubblica responsabilità e poteri incompatibili con il suo ruolo di garante della Costituzione e dei diritti e delle libertà di tutti. E si assegna alla Regione Lazio il compito di definire lo statuto di Roma,

capitale della Repubblica, quasi che si tratti - come vorrebbe Bossi - solo del capoluogo di una regione.

Rilevanti problemi presenta anche la riforma proposta dal Governo per la composizione della Corte costituzionale. Non per la presunta regionalizzazione della Corte (che nel testo del Governo non c'è), né per il coinvolgimento del Senato nella elezione dei giudici costituzionali. Ma una cosa è coinvolgere - come noi abbiamo proposto - un vero Senato federale, insieme alla Camera, nella elezione dei cinque giudici indicati dal Parlamento; un'altra aumentare in modo incongruo il numero dei giudici costituzionali e alterare gli equilibri fra componente di designazione politica e componente di designazione "tecnica", come fa il testo governativo.

* * *

Resta da discutere una questione squisitamente politica. Deve il centrosinistra aprire il confronto sulle riforme costituzionali col Governo e con la maggioranza, o deve rifiutarlo a priori? Anche su questo punto, i documenti ricordati davano una indicazione precisa: andiamo al confronto, ma con le nostre idee e con le nostre proposte. Senza pregiudiziali o *surenchères*. Ma anche senza dar spazio alla singolare pretesa di alcuni commentatori, pronti a misurare il tasso di riformismo e di modernità del centrosinistra dalla sua disponibilità ad accettare acriticamente le idee e i progetti della destra. Sulla Costituzione non si possono fare sconti.

Sono ancora valide quelle indicazioni, nella presente situazione politica? Vediamo.

Si può certo dubitare della serietà dell'iniziativa del Governo (a partire dalla incredibile idea di riunire quattro senatori per qualche giorno in una baita del Cadore per riscrivere metà della Costituzione: un patetico tentativo di imitare i costituenti tedeschi riuniti ai bordi del delizioso Herrenchiemsee per scrivere la Legge fondamentale di Bonn; ma là c'erano tutti i migliori costituzionalisti tedeschi...). Si può pensare - e non a torto - che essa rappresenti un diversivo per distrarre l'opinione pubblica dai disastri combinati da questo governo, dalla sua incapacità di affrontare i problemi della competitività del Paese, del declino economico, dell'emergenza ambientale, della crisi finanziaria... E che, nel contempo, serva ad accreditare la grottesca idea che Berlusconi non ha mantenuto le mirabolanti promesse fatte durante la campagne elettorali solo perché non dispone di poteri e strumenti sufficienti per ben governare. Si può - e si deve - denunciare il tentativo di usare la riforma costituzionale per rabberciare alla meglio le divisioni interne alla destra, lottizzando pezzi delle istituzioni tra i partiti della coalizione (la devolution, il Senato federale, la Corte costituzionale alla Lega, l'interesse nazionale a Udc e AN, il superpremier ai presidenzialisti di Forza Italia e di AN, la proporzionale al Senato all'UDC): un vergognoso patchwork, che rivela la mediocre e strumentale idea che i signori del Governo hanno della riforma costituzionale.

Tutto ciò è vero, e richiede cautela e prudenza. Tuttavia, non rappresenta di per sé una buona ragione per rifiutare pregiudizialmente il confronto. Da una parte, infatti, si tratta di completare e concludere la stagione di riforme che noi stessi abbiamo avviato e percorso per un buon tratto (si pensi all'elezione diretta dei sindaci, alla riforma del titolo V, al federalismo amministrativo e fiscale, alla riforma dell'amministrazione, alla riforma della sanità e dell'assistenza sociale...). Dall'altra, di restare coerenti con il nostro profilo, di forza del cambiamento e delle riforme, protagonisti della modernizzazione del Paese. Del resto, il ritiro sull'Aventino offrirebbe al Governo e alla

maggioranza un doppio pretesto: il pretesto di fare da soli, blindando il testo su cui hanno raggiunto un precario compromesso; o, se non ce la fanno, il pretesto per scaricare sull'opposizione l'ennesimo fallimento della destra.

Si tratta, caso mai, di delineare con chiarezza le condizioni necessarie perché il confronto sia possibile. Qui, le questioni poste ieri nel suo editoriale dal direttore di questo giornale, Furio Colombo, devono essere considerate. Se la maggioranza fa sul serio, deve concorrere a creare le condizioni e il clima per un confronto sulle riforme utile e costruttivo. Deve innanzitutto, riportare la dialettica tra maggioranza e opposizione (normale in ogni democrazia) entro i limiti della civiltà e del rispetto reciproco: la maggioranza ha bensì il diritto di pretendere che l'opposizione non ne contesti la legittimazione a governare (ma quando mai l'Ulivo lo ha fatto?); ma l'opposizione ha il diritto di pretendere che cessino le continue aggressioni (Telekom-Serbia) e la criminalizzazione del dissenso politico come lesa maestà.

Inoltre: può essere - come autorevolmente mi è stato detto - che la maggioranza abbia solo "dimenticato" di affrontare il tema delle garanzie costituzionali, dei contrappesi istituzionali e del pluralismo dell'informazione (dimenticanza comunque singolare e emblematica, vista che questa era - ad ogni evidenza - la prima questione da trattare). Ma se è così, la maggioranza ha il modo di dimostrare le sue buone intenzioni: riaprire un confronto sulla legge Gasparri, per riscriverla secondo le indicazioni del messaggio alle Camere del President e Ciampi (magari cominciando con il ripristino dell'emendamento Giulietti); correggere la legge Frattini sul conflitto di interessi, adottando la regola quasi universale della separazione tra cariche elettive e proprietà dei media; fermare gli attacchi alla indipendenza della magistratura e i tentativi di sottoporla al controllo del potere politico.

Provocazioni? No, normali dimostrazioni di buona fede e di coerenza. Così come sarebbe lecito chiedere che il dibattito sul completamento della riforma federale non si accompagni con un ennesimo taglio alla finanza regionale e locale, ma veda invece il Governo impegnato nella attuazione di quelle disposizioni costituzionali sul federalismo fiscale che il progetto del Governo - opportunamente - non rimette in discussione: a che servirebbe infatti completare il disegno dell'Italia federale se, nel frattempo, il Governo condanna alla bancarotta Comuni, Province e Regioni? Questo - pare a me - converrebbe fare. Ributtare, con determinazione e con coerenza, la palla nell'area dell'avversario, non lasciargli campo libero per giocare da solo.