

Sulle riforme partita aperta

di FRANCO BASSANINI

(*pubblicato in "Europa" del 20 gennaio 2004*)

La riforma della seconda parte della Costituzione approda all'esame dell'Aula del Senato. Con un testo inquietante e sgangherato. Metà della Costituzione repubblicana, approvata dalla Costituente, viene profondamente modificata. Il testo votato dalla maggioranza, in Commissione, costituisce una minaccia seria per l'unità della Repubblica, senza porre le basi per un moderno Stato federale. Apre la strada a derive autoritarie, peroniste o bonapartiste, senza garantire vera stabilità e efficacia all'azione di governo. Indebolisce il sistema delle garanzie democratiche e costituzionali, invece di renderlo più forte per equilibrare i maggiori poteri conferiti al Governo e a chi lo guida. Non solo: esso mette a rischio l'universalità dei diritti e delle libertà dei cittadini, a partire dai diritti all'istruzione, alla salute e alla sicurezza, investiti dalla sconosciuta devoluzione imposta dalla Lega.

Ma i giochi non sono fatti. Non lo sono in Parlamento, dove cresce il disagio, l'imbarazzo e, in qualche caso, l'aperto dissenso nelle fila della maggioranza. Non lo sono nel Paese, che sarà comunque chiamato ad esprimersi con un voto, se alla fine la maggioranza dovesse imporre al Parlamento questa sciagurata riforma. Saranno in tal caso gli elettori a decidere sulla salvaguardia dei principi democratici, sull'unità della Nazione, sull'eguale diritto di ogni donna e di ogni uomo a godere dei diritti fondamentali .

Se la partita non è perduta, lo si deve alla unità e compattezza dimostrata – una volta tanto – dall'Ulivo, anzi da tutte le forze dell'opposizione: dall'Udeur a Rifondazione Comunista.. Fino all'autunno del 2002, sembrava, questo, un traguardo irraggiungibile. Sulle riforme l'Ulivo era diviso, come e più che su altri terreni. Ma questi quindici mesi non sono passati invano. Un confronto serrato, vivace ma costruttivo è sfociato prima nel documento firmato da Rutelli e dai segretari dei partiti dell'Ulivo nel gennaio 2003, poi nei disegni di legge largamente unitari che al Senato hanno tradotto in progetti di riforma quel documento, infine nella cosiddetta bozza Amato e nei paralleli emendamenti presentati dall'opposizione al testo del Governo: un progetto di coraggioso ammodernamento del nostro sistema istituzionale, costruito con la collaborazione di molti tra i migliori costituzionalisti italiani, condiviso da tutte le forze di opposizione. Questa dunque è la prima novità: l'opposizione è unita, la maggioranza è divisa.

L'opposizione è unita, innanzitutto, sulla forma dello Stato. Propone di completare (e anche di correggere e di aggiustare , dove necessario: nessuna grande riforma nasce perfetta...) la riforma federale. Ma secondo il modello del federalismo cooperativo e solidale. Dunque nella consapevolezza che il sistema federale serve per unire i diversi, per fare della diversità una ricchezza comune (*e pluribus unum*), non per contrapporre, separare, dividere. E dunque pensa a un Senato che sia il luogo della armonizzazione fra ragioni della diversità e interessi generali. E rifiuta di accettare la totale devoluzione (in esclusiva) alle Regioni della legislazione sulla sanità, sulla organizzazione scolastica, sulla polizia locale. Negli Stati Uniti, la sanità è competenza degli Stati; ma ciò non ha impedito al Congresso di approvare e finanziare grandi programmi federali di assistenza sanitaria (*Medicaid* e *Medicaid*), e a Clinton di proporre un sistema sanitario nazionale sul modello europeo. E che dire di quel marchingegno ctriposecessionista che sono i Parlamenti macroregionali, del tutto ignoti nell'esperienza dei grandi Stati federali, creati solo per alimentare le

rivendicazioni egoistiche della parte più ricca del Paese? Si dimentica che gli Stati federali incontrano serie difficoltà (è il caso del Canada con l'Ontario) se una delle loro componenti territoriali è così grande da rappresentare da sola metà della ricchezza del Paese?

Non meno radicale è la contrapposizione sulla forma di governo e sui principi democratici.

L'Ulivo vuole una forte democrazia governante. Nella quale gli elettori scelgono maggioranza e governo e danno a chi vince gli strumenti necessari per realizzare il suo programma. Si è detto che, scegliendo il cosiddetto premierato forte, il Governo ha sul punto accettato le proposte dell'Ulivo: lo ha scritto anche qualche costituzionalista di sinistra. 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.

Innanzitutto: nessun ulteriore rafforzamento dei poteri del primo ministro, senza avere, contestualmente, risolto i problemi del pluralismo dell'informazione, del conflitto di interessi, dello statuto dell'opposizione, dell'adeguamento del sistema delle garanzie costituzionali al bipolarismo maggioritario. La legge maggioritaria e le riforme degli anni novanta hanno **già** dato agli esecutivi 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. Le regole, i diritti e le libertà dei cittadini non possono essere appannaggio dei vincitori. devono essere garantiti a tutti, e dunque anche a chi ha perso. Proprio per questo, il disegno di legge dei senatori dell'Ulivo si apriva con disposizioni sul pluralismo dell'informazione e sul conflitto di interessi e stabiliva che " non possono ricoprire uffici pubblici né essere eleggibili a cariche elettive coloro che detengano la proprietà o abbiano il controllo, anche indiretto, di mezzi di comunicazione di massa"; e proseguiva 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.. Ancora: il nostro progetto definiva le linee di un efficace statuto dell'opposizione, assicurava l'effettiva indipendenza della magistratura e delle autorità indipendenti di regolazione e garanzia, potenziava il ruolo di controllo del Parlamento, sul modello britannico e americano.

C'è qualcosa di tutto ciò nel testo della maggioranza? Quasi nulla. Si accrescono a dismisura i poteri del Primo ministro, non si risolve 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 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 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. Prevedono lo scioglimento della Camera in caso di cambiamento della maggioranza uscita dalle elezioni. Ma si fermano qui: e dunque non vanno oltre il modello britannico, che è il modello del premierato democratico. E così i documenti dell'Ulivo

dicono no all'elezione diretta del premier, comunque configurata, e 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 votato dalla maggioranza. Esso prevede almeno tre istituti totalmente in contrasto con il modello britannico. Primo, lo scioglimento automatico: se la Camera vota la sfiducia al Primo Ministro, 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. Secondo: il Premier può sciogliere la Camera, "sotto la sua esclusiva responsabilità": la possibilità di una mozione di sfiducia costruttiva è talmente limitata da consentire al premier di fare ciò che vuole, alla sola condizione di disporre di un manipolo di fedelissimi. In Inghilterra, il premier propone lo scioglimento alla Regina, che di norma accoglie la richiesta: ma non lo fa se il Premier non gode più del consenso della maggioranza. Terzo: il progetto del Governo prevede, nella sostanza, un meccanismo di elezione diretta del premier, con l'obbligatorio collegamento di ogni candidato al nome del premier e l'attribuzione di un premio di maggioranza per garantire al premier più votato una maggioranza stabile. In Inghilterra, il nome del candidato premier è reso noto agli elettori, ma non c'è collegamento esplicito dei candidati al premier né premio di maggioranza.

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. 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.

Non si tratta dunque di questione di poco conto. Vale più di cento Cirami. Riguarda la democrazia, la libertà, i diritti fondamentali della persona umana: i valori fondanti dell'Ulivo.

Franco Bassanini