

Dibattito sulla fiducia al Governo Berlusconi IV

Interventi degli Onn. Gianclaudio Bressa e Giuseppe Calderisi

13 maggio 2008

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Bressa al quale ricordo che ha a disposizione dieci minuti di tempo. Ne ha facoltà.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, signor Presidente del Consiglio, colleghe e colleghi, le elezioni di aprile hanno cambiato davvero lo scenario della politica italiana: vi è stata una drastica semplificazione del quadro politico nazionale e una riduzione della frammentazione della rappresentanza parlamentare da 14 a 6 gruppi. L'immediata conseguenza di questa rivoluzione elettorale è stata quella di consegnare al Paese un Governo in tempi brevi, con una larga maggioranza, con uno schema di alleanze semplificato (il tempo della politica ci dirà se e quanto questa maggioranza sarà anche coesa). Questa rivoluzione elettorale ha prodotto anche una nuova opposizione composta da tre partiti, di cui uno largamente maggioritario con 217 deputati, solo uno in meno rispetto al gruppo dell'Ulivo della passata legislatura che pur godeva del premio di maggioranza.

Il giorno in cui si insedia il nuovo Governo la domanda vera da fare è se questa svolta politica sia la novità del giorno delle elezioni - l'unico secondo Rousseau in cui cittadini sono veramente liberi di scegliere e di contare - oppure se si tratti di una novità capace di influenzare politicamente l'intera legislatura. Competerà all'intelligenza degli avvenimenti politici e alla conseguente responsabilità che ogni parte intenderà assumersi, misurare la capacità di cambiamento, anche se il pericolo prefigurato da Bauman, ovvero che il potere si misura in base alla velocità con cui si fugge dalle responsabilità, resta sempre in agguato. Si tratta di un agguato tanto più attuale quanto più la politica resta sempre più schiacciata sul presente, un rischio tanto più grande quanto più il *marketing* politico si orienta sul bisogno del consenso immediato, su un'urgenza esistenziale, certamente drammatica, che rischia però di schiacciarsi sui sintomi, ignorando la gravità della malattia. Comprendo che questa sia la pressione maggiore per chi ha il compito di governare, ma non può e non deve essere la cultura dell'opposizione. Per effetto di quegli strani labirinti in cui si muove la nostra politica, noi oggi abbiamo un Parlamento in cui l'opposizione, o perlomeno la principale forza d'opposizione, può esercitare quella che, per primo Bagehot nella seconda metà dell'ottocento, intravide essere la funzione propulsiva dell'opposizione ovvero la sua funzione ciclica alternativa. Il carattere alternativo dell'opposizione - questo noi vogliamo essere, sicuramente con garbo e gentilezza, ma alternativi - comporta il superamento definitivo della concezione passiva nel suo profilo astensionista (il dissenso dal Governo) Pag. 24e in quello ostativo (il limite alla maggioranza).

L'opposizione viene caratterizzata da una concezione attiva, in quanto è la sua stessa dinamicità che ne consente una definizione. La funzione politica dell'opposizione viene concepita, sostanzialmente, come formulazione di un indirizzo politico alternativo e potenzialmente sostitutivo rispetto a quello di Governo portato avanti anche tramite l'attività di controllo svolta in sede parlamentare, mentre le forze politiche che si insediano nel concetto organizzativo di opposizione parlamentare si presentano come potenziale partito di Governo.

Per quanto ci riguarda, se vi saranno le condizioni politiche per poterlo fare, siamo pronti a collaborare alle riforme costituzionali e regolamentari, ma da subito noi autoriformiamo il ruolo e il potere dell'opposizione che non vuole essere, né sarà, pregiudiziale o ammiccante, ma costituzionale e democratica. Un'opposizione democratica presuppone la costruzione, attraverso il ruolo parlamentare, quindi attraverso una ritrovata centralità del Parlamento, di una cultura di Governo alternativa. La responsabilità dell'opposizione non si misura nel numero dei «sì» o dei «no», ma si misura sul tessuto coerente delle proprie proposte originali, alternative, modificative e integrative a quelle di Governo. Da questa nuova cultura d'opposizione nasce l'idea e la concretezza del Governo ombra, che non è un'espressione mediatica, ma un modo esigente di ripensare il valore democratico dell'essere minoranza in Parlamento. La nostra sarà anche un'opposizione costituzionale, nel senso di un'opposizione politica che non tanto difende, ma piuttosto attua i principi costituzionali, a cominciare dal principale problema che un consigliere parlamentare, in un delizioso saggio breve: *La democrazia al cinema*, ha così efficacemente sintetizzato: quello che è in crisi nella nostra Costituzione è il riconoscimento di come i sacri diritti e doveri individuali abbiano necessariamente una proiezione istituzionale e necessitano di un ordinamento di poteri che sia funzionale alla loro garanzia.

Noi immaginiamo il nostro essere opposizione come un potere che sa essere garante dei diritti e dei doveri individuali, e sappiamo di poterlo fare perché riconosciamo alla Costituzione italiana, rispetto ad altre carte fondamentali dei diritti, una originalità culturale che, nel linguaggio a me più familiare, viene definita in termini di personalismo e pluralismo, e nel linguaggio internazionale sarebbe tradotta in termini di interpretazione dignitaria dei diritti, incentrata sulla persona, un essere umano concreto, un «io» che scaturisce da un «noi», da una comunità.

È una tradizione in cui i diritti sono, oltre che inviolabili, anche indivisibili, in cui vi è spazio per i limiti a tali diritti, perché essi formano un tutt'uno e vanno bilanciati l'uno con l'altro.

È una tradizione in cui alcuni diritti presentano l'ambivalente natura di diritti - doveri. Questa è la nostra cultura, che deve tornare a vivere nel vivo dell'attività parlamentare. Dobbiamo avere la capacità di riflettere su cosa significhi legiferare secondo i principi costituzionali e non solo per regole, perché il diritto positivo che non avanza né esplicitamente né implicitamente una pretesa di giustizia, e che oltrepassa il limite categoriale dell'ingiustizia, non è diritto.

La retorica delle radici e della sicurezza, infarcita di condanna del relativismo culturale e basata sull'esistenza di una verità assoluta e sulla morale che ne

deriva, di cui sono intrisi i vostri discorsi politici e i vostri programmi, non ci lascia molta speranza, ma soprattutto non ne lascia al Paese che, snervato ed insicuro, anche per nostri errori e presunzioni politiche di governo, non potrà riscattarsi e cambiare solo con la retorica. Essere sensibili al rischio presente ma indifferenti rispetto al destino futuro significa avere politicamente il fiato corto, e con il fiato corto si corre veloci per un breve tratto ma poi si scoppia. Aldo Moro nel marzo del 1976 scriveva che tra il realismo della preoccupazione e l'idealismo delle forze dei diritti emergenti non c'è contraddizione; sono le due facce di una stessa realtà, nella quale la ricchezza del nuovo e dell'umano che avanza non deve essere soffocata ma composta. Noi non siamo chiamati a fare la guardia alle istituzioni e a preservare un ordine semplicemente rassicurante, ma siamo chiamati a raccogliere, con sensibilità popolare e con consapevolezza democratica, tutte le invenzioni dell'uomo nuovo a questo livello dello sviluppo democratico. Questa sensibilità e questa cultura ci possono consentire di vincere la sfida del cambiamento. Questa è la sfida che il Partito Democratico, da questo Parlamento, lancia al Paese, e lo fa dall'opposizione, incarnando così un nuovo potere, il potere delle idee.

Non sottovalutatelo, non sottovalutateci, perché cinque anni possono essere più lunghi per voi che per noi (*Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Calderisi, al quale ricordo che ha a disposizione dieci minuti. Ne ha facoltà.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, colleghe e colleghi deputati, signor Presidente del Consiglio, nel discorso di insediamento il Presidente della Camera - come già quello del Senato - ha affermato con forza che la XVI legislatura dovrà essere una legislatura costituente. L'ammodernamento del nostro sistema istituzionale è stato oggi alla base del suo intervento, signor Presidente del Consiglio, e della sua volontà e ricerca di dialogo con l'opposizione per un nuovo e diverso rapporto tra maggioranza e opposizione, per giungere finalmente a quella legittimazione reciproca degli schieramenti essenziale in una democrazia bipolare. Il mio intervento vuole essere un contributo al dibattito in questa direzione. L'affermazione di una dinamica bipolare, con l'alternanza tra le diverse coalizioni politiche e con l'indicazione preventiva del capo della coalizione - di fatto un'investitura diretta del Premier - hanno mutato profondamente il sistema politico istituzionale italiano. Le elezioni del 13 aprile hanno rappresentato una svolta ulteriore; hanno plasmato e riformato il sistema politico - come lei ha sottolineato, signor Presidente del Consiglio - in direzione di una bipolarizzazione semplificata, basata essenzialmente su due grandi partiti a vocazione maggioritaria. Ci siamo finalmente incamminati verso la realizzazione di un bipolarismo maturo di tipo europeo, ma la transizione verso un modello di democrazia decidente non è ancora compiuta. Occorre tradurre e consolidare i risultati ottenuti sul piano politico in una modifica degli assetti del nostro sistema istituzionale. Occorrono modifiche della Costituzione volte a rafforzare il ruolo dell'Esecutivo

e contestualmente quello dell'opposizione, insieme ai poteri di indirizzo e controllo del Parlamento, a superare il bicameralismo paritario e a realizzare un federalismo unitario e solidale. Il testo elaborato nella scorsa legislatura dalla I Commissione può certamente costituire, come ha già affermato il Presidente Fini, una base di partenza che però va integrata nella parte relativa ai poteri del Premier, in particolare per quanto riguarda i meccanismi di stabilizzazione dell'Esecutivo che sono del tutto assenti.

Al riguardo - porto il mio contributo alla riflessione - eviterei meccanismi troppo macchinosi, inesistenti negli altri ordinamenti, come la cosiddetta norma antiribaltone che caratterizzava la riforma della Casa delle Libertà, per seguire invece la strada maestra che caratterizza il sistema parlamentare, non solo in Inghilterra ma in tutte le maggiori democrazie, in Francia, Spagna, Svezia e anche Germania (mi riferisco all'articolo 68 della Costituzione tedesca), vale a dire una disciplina del potere di scioglimento che consenta al Capo dell'Esecutivo di esercitare un potere di deterrenza contro i possibili fattori di destabilizzazione della maggioranza.

Al riguardo la proposta avanzata dal senatore Tonini già nel 2002 (A.S. 1662), Pag. 26 ispirata al sistema svedese, soluzione prospettata anche dal professor Cheli nell'audizione presso la Commissione bicamerale D'Alema, potrebbe costituire una valida base di discussione.

Per consolidare i passi avanti compiuti con le elezioni del 13 aprile occorre certamente intervenire anche sulle leggi elettorali, a partire da quella per le elezioni europee, per evitare che la patologica frammentazione che le recenti elezioni hanno cacciato dalla porta sia reintrodotta dalla finestra. Sono lieto che da parte dei vertici del Partito Democratico sia stata avanzata una specifica proposta in tal senso.

Bisogna, poi, intervenire ovviamente sulla legge elettorale nazionale anche in vista del referendum.

Vi è, però, anche un altro piano di intervento, la riforma dei regolamenti parlamentari, su cui voglio concentrare il mio intervento. Infatti essi incidono in modo più sotterraneo ma assai più penetrante, per taluni aspetti, delle stesse previsioni costituzionali. Lo ha sottolineato anche il professor Lippolis, già consigliere giuridico del Presidente della Camera Pierferdinando Casini: «In un quadro costituzionale caratterizzato da una disciplina della forma di Governo a maglie larghe, i regolamenti parlamentari costituiscono un elemento importante per la definizione del regime politico. Vi sono margini di intervento attraverso i regolamenti parlamentari per orientare l'assetto della forma di Governo in senso maggioritario che non appaiono del tutto esplorati o comunque esauriti con le riforme della fine del secolo scorso».

Si può e si deve pertanto agire anche sui regolamenti parlamentari. Tre sono, a mio avviso, i filoni di una strategia riformatrice: rafforzare la posizione del Governo in Parlamento, definire lo statuto dell'opposizione, impedire la frammentazione parlamentare.

Per quanto riguarda il primo aspetto: ad oggi, nonostante i miglioramenti introdotti nei regolamenti nel corso degli anni Ottanta e Novanta, permane una marcata debolezza del Governo nell'ambito delle dinamiche parlamentari, in generale, e del procedimento legislativo, in particolare. La posizione del

Governo italiano in Parlamento rimane forse la più debole del panorama europeo. Due sono gli aspetti dove tale carattere si manifesta con maggiore evidenza: la fissazione dell'ordine del giorno e il governo dei tempi della decisione.

Si tratta naturalmente di due aspetti cruciali, il potere di determinare l'oggetto e i tempi della decisione rappresenta un elemento decisivo nella concreta configurazione degli equilibri di un sistema istituzionale. Occorre assicurare al Governo una funzione di guida del procedimento legislativo, di vero comitato direttivo della maggioranza, come avviene, ad esempio, in Francia e in Inghilterra. A tal fine non c'è bisogno di modifiche costituzionali. Cito ancora il professor Lippolis: «Non vedo alcun ostacolo a stabilire che i programmi e i calendari siano stabiliti in primo luogo, anche se non esclusivamente, sulla base delle indicazioni del Governo, così come nulla impedisce che ad esso si attribuisca la potestà di indicare i disegni di legge valutati come essenziali per l'attuazione del programma per i quali sia fissato un termine certo e ovviamente congruo per la votazione finale. Risultato che potrebbe anche essere ottenuto, continua il professor Lippolis, anche attribuendo al Governo la potestà di chiedere la votazione preliminare di un testo per ciascun articolo in discussione». Tralasciata la descrizione analitica della proposta. «L'attribuzione al Governo di una tale potestà dovrebbe essere accompagnata dalla previsione di termini certi per il suo esercizio, in modo che l'Assemblea conosca per tempo il testo che il Governo chiede di porre in votazione e sia messa in condizione di discuterne adeguatamente». Un intervento del genere consentirebbe di porre fine finalmente ai fenomeni degenerativi ai quali assistiamo impotenti da anni: abuso della decretazione d'urgenza, maxi-emendamenti e ricorso frequente alla questione di fiducia, talvolta abbinati, ai quali i Governi hanno fatto ricorso in Pag. 27 mancanza di altri strumenti procedurali idonei ad ottenere decisioni tempestive. Definire lo statuto dell'opposizione: molto può esser fatto attraverso la modifica dei regolamenti anche per quanto riguarda la definizione di uno statuto dell'opposizione.

Significativamente, negli attuali Regolamenti non è nemmeno contemplata la categoria dell'opposizione, al singolare: tutta la dialettica parlamentare si svolge tra i gruppi parlamentari e non fra maggioranza, o meglio Governo, e opposizione.

L'inadeguatezza dell'assetto attuale è quanto mai evidente: infatti, la funzione dell'opposizione, in una compiuta democrazia dell'alternanza, non si limita alla mera rappresentanza delle tante posizioni non coincidenti con quella della maggioranza di Governo, ma trova la sua principale ragione d'essere nell'obiettivo di divenire maggioranza di domani. In una compiuta democrazia dell'alternanza - cito in questo caso il professor De Vergottini - l'opposizione è una vera e propria «istituzione costituzionale», una sorta di «Governo potenziale in attesa» e la sua aspirazione non può essere, ovviamente, né quella alla co-legislazione, di tipo consociativo, né quella all'ostruzionismo, ma il suo *status* va costruito mirando a realizzare le condizioni di visibilità del confronto tra indirizzi alternativi. Pertanto, occorre innanzitutto un riconoscimento formale della minoranza maggiormente rappresentativa come opposizione, intesa come controparte

organizzativa e funzionale del Governo in Parlamento, distinguendola rispetto ad eventuali altre minoranze ed attribuendo ad essa una serie di prerogative e facoltà.

Numerosi sono gli interventi che possono essere immaginati in questa prospettiva, che non ho il tempo di elencare in questa sede, a partire dall'introduzione della figura del capo o portavoce dell'opposizione, al quale riservare una posizione privilegiata rispetto agli altri capigruppo di opposizione, con la finalità di attivare alcuni strumenti di garanzia e di controllo. E nulla vieta, nei Regolamenti, di prevedere una serie di prerogative e facoltà anche per i componenti del Governo ombra, riconoscendone la funzione. A proposito del Governo ombra, voglio anche fare chiarezza sul piano politico: se si vuole che esso abbia un carattere di serietà e non sia solo una trovata propagandistica, che non ha nulla a che vedere con lo *shadow cabinet* inglese, deve essere chiaro che si può parlare seriamente di Governo ombra solo se esso esprime la posizione unitaria dell'opposizione in Parlamento e nel Paese. Per essere chiari: qualora, alla posizione espressa dai componenti del Governo ombra, si affiancasse una posizione diversa di responsabili del partito e magari una ancora diversa dei responsabili in Commissione, e il partito mettesse poi in atto una politica delle alleanze non su basi programmatiche, ma solo per mettere insieme tutti coloro che sono contro il Governo, a prescindere dalla loro posizione di merito, allora evidentemente avremmo solo una parodia del Governo ombra, uno strumento che non servirebbe ad affermare il principio di responsabilità politica, ma, al contrario, proprio a negarlo. Tuttavia, mi auguro che non sia così.

Vi è poi la questione della frammentazione dei gruppi parlamentari (riduco il mio intervento perché sono quasi al termine): occorre intervenire anche su tale aspetto, perché il risultato conseguito con le elezioni potrebbe non essere un risultato definitivo. Vi è la proposta Franceschini, che può essere assunta come base di discussione, rendendola compatibile con l'articolo 67 della Costituzione. Infine, un ulteriore, indispensabile e urgente profilo di intervento - sto per terminare, signor Presidente - riguarda anche la legge finanziaria e la sessione di bilancio: non ho il tempo per affrontare l'argomento, segnalo solo la proposta dell'onorevole Leone, risalente alla scorsa legislatura, che oltre a modificare gli aspetti della legge di contabilità prospetta anche alcune modifiche del Regolamento.

Signor Presidente del Consiglio, l'Italia ha bisogno di profonde e incisive riforme sul piano economico, sociale e istituzionale. Pag. 28 Realizzare il programma presentato agli elettori per rimettere in piedi il Paese e rilanciare il suo sviluppo sarà un'impresa dura e difficile, ma sono fiducioso e certo che lei e il suo Governo possiate riuscire a realizzarla. A lei e al suo Governo esprimo l'augurio di buon lavoro (*Applausi dei deputati del gruppo Popolo della Libertà*).