

Diritti dei cittadini e riforme istituzionali

di Franco Bassanini

in *La Repubblica* 21 gennaio 2003

Non è, forse, la prima priorità per un Paese in declino. Ma è difficile negare la necessità di completare e concludere l'estenuante transizione istituzionale italiana: per arrestare e invertire il declino e affrontare le sfide della competizione globale occorre (anche) una democrazia più legittimata e più forte. Di qui il dibattito sulle forme di governo: qual è il modello migliore e più adatto al nostro Paese, tra quelli in uso nelle grandi democrazie? E quale è il metro di giudizio per misurarne costi e benefici?

Ma la confusione sotto il cielo è grande. Perché pochi rispondono alla seconda domanda, che pur è del tutto pregiudiziale. E perché i modelli proposti hanno spesso ben poco a che fare con quelli davvero in uso nei Paesi di democrazia consolidata.

E così molti si affannano a scommettere sulla bontà del modello Westminster, prototipo del "premierato", dove il Primo Ministro – dicono - è scelto direttamente dagli elettori, dura in carica un'intera legislatura, e può sciogliere, quando vuole, il Parlamento; o del modello americano, dove il Presidente è per quattro anni il Capo delle forze armate, può mettere il veto sulle leggi e nominare i giudici della Corte Suprema; o ancora, del semipresidenzialismo francese o del Cancellierato tedesco.

Ma sembrano ignorare che il Presidente degli Stati Uniti, in cambio, non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può emanare decreti-legge, né chiedere deleghe legislative; che non può nominare ministri, ambasciatori o alti burocrati senza il consenso preventivo del Senato; che non ha neppure il potere di proporre al Parlamento il bilancio federale (altro che legge finanziaria blindata!) redatto da un ufficio del Congresso sulla base di direttive parlamentari. Tanto che molti studiosi si chiedono se il Presidente americano non sia in realtà più debole del Cancelliere tedesco o dei Primi ministri inglese e italiano, che possono bensì essere vittime di "ribaltoni" parlamentari, ma dispongono di molti poteri che Bush non ha.

Quanto al modello Westminster, di fatto Tony Blair è stato scelto dagli elettori britannici: ma il suo nome non stava sulla scheda elettorale, salvo che nel piccolo collegio dove era candidato; e nulla vieterebbe al gruppo parlamentare laburista di sostituirlo con Gordon Brown a metà di questa legislatura, così come il gruppo conservatore sostituì la Thatcher con Major. Se la Thatcher, allora, avesse cercato di evitarlo, sciogliendo prima la Camera dei Comuni, la Regina le avrebbe opposto un cortese "wait and see": vediamo se tra un mese Lei è ancora il Primo ministro...

La verità è che **tutti** i modelli in uso nelle grandi democrazie liberali sono caratterizzati dall'equilibrio fra poteri e contropoteri, dal bilanciamento fra pesi e contrappesi. Prevalde invece in Italia, a destra ma anche in qualche settore della sinistra, l'idea che la miglior forma di governo sia quella che concentra quasi tutti i poteri in capo a un uomo solo, purché scelto dagli elettori; e che gli garantisce l'inamovibilità nella carica, per tutta la legislatura. Ma, così, diventa incerto il confine tra forme di governo democratiche e forme di governo cesariste, plebiscitarie o peroniste. Non basta infatti la legittimazione elettorale, per rendere democratica una forma di governo: la storia è ricca di dittatori eletti. E neppure è vero che la concentrazione dei poteri nelle mani del Capo è un buon principio di sociologia dell'organizzazione, praticato in tutte le aziende private. Vale forse per le imprese a conduzione familiare, gestite direttamente dal proprietario; ma nelle grandi imprese si usa dividere le deleghe tra più amministratori o almeno sottoporli all'indirizzo e al controllo di organi collegiali; per

non parlare della possibilità di sostituire il vertice della società anche in corso di mandato (Desiata, Gutty, Galateri).

Discutiamo dunque, prima di tutto, sul metro di valutazione della miglior forma di governo. Sì, una democrazia è forte se è in grado di prendere rapidamente le decisioni necessarie. Ma lo è, se lo fa con il consenso dei cittadini; se garantisce adeguati controlli sull'esercizio del potere; se dà a tutti la sicurezza dei propri diritti e libertà; se assicura un equilibrato pluralismo fra le istituzioni. Se ciò non accade, alla lunga non saprà neppure prendere le decisioni giuste, né saprà farle rispettare.

Se è così, deve cambiare l'agenda del dibattito sulle riforme istituzionali. Occorre centrarlo sulle regole e sulle garanzie proprie di una moderna democrazia dell'alternanza. La maggioranza parlamentare e il governo scelti dagli elettori devono bensì disporre degli strumenti necessari per governare; ma entro limiti precisi ed invalicabili, tali da garantire l'intangibilità dei diritti e delle libertà dei cittadini e la effettività della competizione democratica anche, e in primo luogo, nei confronti delle possibili prevaricazioni della maggioranza. E', questo, uno dei pilastri della cultura del costituzionalismo moderno, e soprattutto del suo filone liberaldemocratico, da Montesquieu in poi. Ricordare che si tratta di un principio non negoziabile non contraddice l'esigenza della reciproca legittimazione tra maggioranza e opposizione. E' soltanto la riproposizione di un antico monito del costituzionalismo liberale: diffidare del "potere assoluto" che "corrompe assolutamente".

Giusto dunque parlare di rafforzamento dell'esecutivo. Dare al primo ministro il potere di nominare e revocare i ministri (come in Gran Bretagna, o in Germania, o negli USA). Ma non senza affrontare, contestualmente, il problema del rafforzamento delle garanzie democratiche in un sistema maggioritario: i poteri del Parlamento, lo statuto dell'opposizione, il ruolo e i poteri di garanzia del Capo dello Stato, il pluralismo e la libertà dell'informazione, i poteri e l'indipendenza della magistratura (e della Corte Costituzionale), il ruolo e l'autonomia delle autorità indipendenti.

Pernicioso è invece il bricolage istituzionale. Non si possono mescolare a piacere elementi tratti dai vari modelli, col solo scopo di rafforzare l'esecutivo e il suo Capo. Si rischia di superare il limite di rottura strutturale proprio di ciascun modello, di cancellare ciò che, in ciascuno di essi, ne garantisce la qualità democratica. E così: il modello Westminster concede al premier una influenza sul potere legislativo che il Presidente americano non ha: ma in cambio lo sottopone al controllo della maggioranza parlamentare di cui deve ogni giorno riconquistarsi il consenso. La sua legittimazione a governare non è personale e diretta, è frutto di una scelta elettorale che è stata la scelta di un programma politico, di un partito, di una maggioranza parlamentare, non solo di un uomo; metterne il nome sulla scheda, o dargli il potere di sciogliere le Camere anche contro la maggioranza parlamentare comporta la rottura dell'equilibrio di quel sistema. L'elezione diretta del Capo dell'esecutivo è invece il cuore dei sistemi presidenziali: ma, in quelli, il Parlamento ha una sua legittimazione elettorale autonoma, e la usa per bilanciare efficacemente il potere presidenziale. Insomma, la personalizzazione della politica è un fatto con cui le istituzioni debbono fare i conti; non è un valore da promuovere fino all'exasperazione.

Infine: più si concentra il potere su un uomo solo, ancorché democraticamente eletto, più occorre garantire la libertà e la genuinità della scelta dei cittadini. E dunque il loro diritto ad una informazione libera, pluralistica, indipendente dalla politica. Un effettivo pluralismo del sistema informativo e l'ineleggibilità di chi controlla mezzi di comunicazione di massa sono due corollari imprescindibili di ogni rafforzamento democratico dell'esecutivo.