I DIALOGHI

QUIRINALE

Riforme sì. Ma il presidente resti un garante

Che tipo di settennato sarà quella di Napolitano? Continuerà nel solco di "garanzia" segnato da Ciampi? O potrebbe inaugurare una nuova stagione al Quirinale? Ne parlano Leopoldo Elia, presidente emerito della Corte costituzionale, e l'ex ministro Antonio Maccanico. I quali si augurano l'apertura di una nuova fase di dialogo tra maggioranza e opposizione. Ma non prima di avere respinto al mittente la devolution. Poi sì al federalismo fiscale, a una legge elettorale a doppio turno e alla riforma del bicameralismo
di Federico Orlando

LEOPOLDO ELIA Nei giorni scorsi, sulla scia dell'intervista di Piero Fassino al Foglio, si è parlato del "programma" per la presidenza della repubblica. In realtà l'unico programma per il Quirinale certamente legittimo è quello di Giovanni Gronchi il quale si presentò alle camere ricordando semplicemente che il capo dello stato è chiamato a far rispettare la Costituzione. Per la stabilità di governo non si può confondere un accordo politico tra i partiti con l'esercizio dei poteri di garanzia da parte del presidente della repubblica.

ANTONIO MACCANICO L'intervista di Fassino al Foglio era sbagliata. Sono del tutto d'accordo con quello che ha detto in proposito il presidente Onida.

E. Credo sia importante respingere questo ritorno di presidenzialismo o di semipresidenzialismo alla francese. Un modello che dimostra anche in Francia tutta la sua precarietà: come ha detto Jean-Claude Casanova su Le Monde, si oscilla tra la diarchia nel periodo di coabitazione e la monarchia assoluta. È signi ficativo che oggi anche i politologi italiani che hanno sostenuto più a fondo il semipresidenzialismo alla francese, e cioè Giovanni Sartori e Gianfranco Pasquino, non lo sostengano più. Non solo. Escluderei anche l'elezione diretta del premier come "sindaco d'Italia", che significherebbe ritornare all'esperimento israeliano già miseramente fallito. Bisogna essere molto attenti su queste tendenze presidenzialistiche che partono da presupposti di diritto comparato non esatti. In Germania e in Inghilterra il premier non è considerato eletto direttamente, altrimenti non sarebbe sostituibile come è stata sostituita la Thatcher: in Inghilterra non si può essere premier se non si è più leader del partito di maggioranza. Oscar Luigi Scalfaro, che pure è stato molto criticato per certe scelte, ha sempre operato correttamente. Come degli arbitri si dice che possono aver commesso qualche errore ma non hanno influito sul risultato, anche i presidenti della repubblica, fino ad oggi, non hanno mai esercitato i loro poteri in modo da cambiare la vita politica così come l'ha cambiata invece l'assassinio di Moro.

M. Nella nostra Costituzione due istituti sono stati scritti molto bene: quello del presidente della repubblica e la Corte costituzionale.

Bisogna essere molto prudenti. Il profilo costituzionale del presidente della repubblica è un modello, e non è certamente il modello di un presidente taglianastri.

E. Quando si parla di monismo e dualismo si fa una grande confusione. Il potere del presidente della repubblica è un potere di garanzia mentre l'altro è un potere di indirizzo politico e di governo. La letteratura giuridica italiana ha insistito troppo su questo carattere quasi enigmatico del capo dello stato.

M. Ciampi si è trovato in una posizione molto difficile. Era stato ministro del tesoro di un governo di centrosinistra ma, arrivato alla presidenza della repubblica, ha mantenuto una linea di straordinario rigore istituzionale, sempre a difesa dei valori costituzionali.

Direi che la presidenza Ciampi dimostra quanto giusta fosse l'impostazione dei padri costituenti.

E. Aveva torto Nenni quando disse che Einaudi aveva fatto solo il notaio. Purtroppo questa maggioranza ha commesso atti gravi, soprattutto nell'ultima parte della legislatura con questo scempio di legge elettorale.

Si possono considerare gli elettori della Valle D'Aosta di serie B, escludendoli dall'attribuzione premio di maggioranza? Però Ciampi, che avrebbe voluto abbreviare il più possibile l'ultimo periodo di presidenza, si è attenuto a una versione del potere di scioglimento secondo la quale l'atto esige il consenso anche del capo del governo. Cioè è un atto sostanzialmente duale.

M. Credo che Napolitano seguirà le orme di Ciampi: la sua idea di presidenza è quella del suo predecessore. L'obbligo di neutralità e di garanzia deriva dalla Costituzione, non dal "corpo elettorale" che l'ha eletto.

E. Credo che Napolitano sia una personalità di grande equilibrio. L'ho sperimentato nei contatti personali che ho avuto quando ero ministro delle riforme del governo Ciampi e lui era presidente della camera.

Quando, dopo i referendum Segni, si discusse di riforme elettorali ho osservato in lui molta imparzialità.

In fondo non è colpa né dei presidenti della repubblica né della Costituzione se in quel periodo sono stati commessi errori in materia di legge elettorale, come il mancato inserimento del doppio turno di collegio. Spesso si scaricano sulla Costituzione gli errori degli uomini e dei partiti. La Costituzione è piuttosto incolpevole.

M. La legge elettorale di cui avrebbe bisogno l'Italia dovrebbe mirare a limitare e scoraggiare la frammentazione politica. Esattamente l'opposto della riforma recentemente approvata. Realisticamente, però, credo sia molto difficile approvare una legge elettorale di questo tipo. Una legge che scoraggi la frammentazione politica non è necessariamente maggioritaria, come dimostrano il caso tedesco e quello spagnolo. In Italia ci si può arrivare solo con una maturazione del processo politico. Cioè se si formano, da una parte e dall'altra, due grandi soggetti politici. In questo senso la nascita del Partito democratico può aiutare.

E. Sì, con la legge spagnola di tipo proporzionale si può arrivare a risultati quasi maggioritari, come dimostrano i casi di Gonzales, Aznar e Zapatero. Ma non bisogna confondere punti di partenza diversi. Perché in Germania funziona la soglia di sbarramento al 5 per cento? Perché per statuto c'è una clausola che impedisce ai partiti di associarsi tra loro per aggirare lo sbarramento. In Italia non sarebbe così facile...

M. Nelle interviste-colloquio al presidente Giorgio Napolitano, uscite sul Corriere della sera e sul Messaggero giovedì scorso, si ricorda che in certe circostanze i poteri "propri" del presidente della repubblica sono soltanto di moral suasion. La ripresa del processo di riforma è giusta e indispensabile, ma l'iniziativa è del parlamento. E c'è un macigno da rimuovere: una nuova stagione di discussione sulle riforme costituzionali presuppone che sia tolta di mezzo la riforma fatta dal centrodestra.

Perché quella riforma dei 53 articoli della Costituzione, con un risultato condannato da quasi tutta la cultura giuridica italiana, è appunto un macigno che va tolto di mezzo perché ostacola la ripresa seria di un discorso riformatore. Anzi, potremmo dire che la nuova fase di riforme incomincia dal ripudio di quella riforma da parte del popolo italiano.

E. Sono d'accordo. Il rifiuto di questa riforma è preliminare rispetto a qualsiasi accordo. In senso tecnico non si può parlare di abrogazione perché la riforma non è ancora in vigore; si tratta di spazzare via dal tavolo questo tentativo controriformista giudicato severamente anche nel discorso pronunciato a suo tempo dal senatore a vita Napolitano, giustamente pubblicato giovedì su Europa. Il giudizio di negatività su quella che non chiamerei riforma della Costituzione ma alterazione dei principi ed equilibri fondamentali della Costituzione, è la premessa per l'apertura di una nuova stagione. Anche le interviste al Corriere e al Messaggero confermano l'apertura a una possibile riforma, naturalmente con tutte le cautele del caso. Le cautele sono rappresentate dai rapporti di forza in parlamento da collegare all'esigenza di un largo consenso. Questo largo consenso non poteva esserci nella scorsa legislatura quando le proposte più coerenti con i principi supremi della costituzione erano solo quelle portate avanti dall'opposizione.

Oggi c'è una diversa maggioranza che credo sia coerente con il programma Per il bene dell'Italia. Questo prevede la modifica dell'articolo 138 della Costituzione per elevare il quorum. Una modifica necessaria dopo lo scempio avvenuto con la cosiddetta devolution.

Bisognerebbe agire già come se questa modifica fosse in vigore. Il processo riformatore va condizionato a che si raggiunga una condivisione che oggi manca e che invece dovrebbe esserci com'è accaduto in Germania ai tempi della Grande coalizione.

Speriamo che, dopo aver messo nel cestino della carta straccia questa riforma, si possa riprendere quel moto riformatore che ha avuto dei precedenti trascurati soprattutto nelle proposte della commissione De Mita-Lotti, non valorizzate perché poi, nel '93- '94, ci fu lo scioglimento delle camere.

M. È così. Bisogna rimuovere quel macigno perché rappresentativo di una certa politica istituzionale che ha imperversato nella passata legislatura.

Che non era di riforma di questo o di quell'aspetto della Costituzione, ma una destrutturazione sistematica di alcuni capisaldi dell'architettura costituzionale. Con questo testo si esce dall'ambito della democrazia parlamentare: si fa un'elezione diretta del presidente del consiglio, senza nessuna garanzia tra quelle previste dal semi-presidenzialismo o dal presidenzialismo. È una linea di politica istituzionale che va respinta, che rende impossibile il dialogo. Sono perciò d'accordo con te: una volta eliminata la riforma dal tavolo, possiamo avviare una discussione. Però prima c'è un chiarimento da fare. A mio avviso l'articolo 138 è stato voluto dai costituenti per introdurre modifiche parziali della Costituzione, non per una riforma complessiva. La ragione per cui noi abbiamo fatto in passato delle commissioni bicamerali è che si voleva rivedere un po' tutta l'architettura della seconda parte della Costituzione. Questo significa che non si può procedere a rivedere complessivamente la Costituzione solo con l'articolo 138, anche se si stabilisse l'innalzamento del quorum. C'è dunque un problema serio di procedure. Il rafforzamento dei poteri del presidente del consiglio si può ottenere anche con la correzione di una o due norme, stabilendo per esempio la sfiducia costruttiva.

Ma ho dei dubbi che alla riforma del bicameralismo si possa arrivare con il 138.

E. Concordo. Il concetto di "riforma organica", accolto sia nella legge che istituiva la bicamerale De Mita-Iotti sia in quella D'Alema, suscitò fortissime preoccupazioni da parte di Giuseppe Dossetti. Ha dato origine a equivoci e fraintendimenti gravi: non si è capito che i limiti alla revisione costituzionale non esistono soltanto nei principi della prima parte della Costituzione, come spesso si dice. È vero che la maggior parte dei principi fondamentali è contenuta nei primi articoli, però la Corte costituzionale, oltre a stabilire nella famosa sentenza 1146 dell'88 che nemmeno con la procedura del 138 si possono modificare i principi supremi della Costituzione, nella sentenza contro la reiterabilità dei decreti-legge (la numero 360 del '96) ha stabilito che esistono equilibri fondamentali della forma di governo che non possono essere modificati. Equilibri fondamentali che sono invece violati ampiamente dalla concentrazione di poteri a favore del primo ministro che si realizza in questa riforma. Se si cambiasse forma di governo e si passasse a un sistema di tipo statunitense o svizzero questi equilibri fondamentali sarebbero previsti. Non si possono mischiare la situazione del presidente statunitense con i poteri del cancelliere tedesco o del primo ministro inglese. Negli Stati Uniti l'equilibrio è garantito dal fatto che sì il presidente è eletto per quattro anni e, salvo impeachment, la durata del suo ufficio non può essere abbreviata, però non può porre la questione di fiducia e non può sciogliere le camere. Invece mettere insieme le invulnerabilità del presidente americano con i poteri del premierato inglese, spagnolo, tedesco, contrasta con gli equilibri fondamentali di cui parliamo.

M. In ogni caso bisognerebbe procedere come se la riforma del 138 fosse già operante. Con una larga maggioranza.

E. In Germania è accaduto. Non vedo perché anche in Italia non si dovrebbe tendere a questo risultato.

Nel frattempo, non è vero che oggi l'esecutivo sia così debole come quando De Gasperi ritenne di approvare la cosiddetta legge-truffa nel '53.

Da allora sono cambiate molte cose. È cambiato soprattutto un elemento che rafforza l'esecutivo: quello che i costituzionalisti e i politologi francesi chiamano il "fatto maggioritario". Effettivamente sia con il Mattarellum che con il premio di maggioranza, l'esecutivo ha una base forte, rafforzata ulteriormente sia dalle leggi Bassanini, sia dalla legge 400 dell'88, che riconosce dei poteri ma pone anche dei limiti all'esercizio del governo in materia di deleghe, di decreti legge, eccetera. Nell'attesa di questo consenso ampio, non ci troviamo nella situazione di indigenza del potere esecutivo che ancora c'era negli anni '90 o prima del referendum. Questa attesa non dobbiamo vederla come un immobilismo.

Con legge ordinaria si possono fare moltissime cose.

Certamente il problema del bicameralismo è molto delicato e non è facile a risolvere.

M. È vero. Non siamo in situazione di emergenza o di ingovernabilità. Bisognerebbe porsi delle priorità. Ci sono riforme che si possono affrontare con legge ordinaria. Per esempio, l'attuazione di un articolo del Titolo V della Costituzione.

Perché non cominciare da lì? Ci sono problemi seri per quanto riguarda i governi regionali.

L'articolo 119, che riguarda il federalismo fiscale, non è mai stato attuato. Ci sono una serie di omissioni molto gravi. La Casa delle libertà non ha fatto nulla perché la Lega pretendeva a tutti i costi la devolution.

E. Sì, ci sono omissioni gravi.

M. Il vero problema è come fare la riforma del bicameralismo. Tu ed io ci abbiamo provato: una riforma processuale che passò al senato nei primi anni '90...

E. Ma alla camera pretesero troppo. Stiamo parlando della decima legislatura, nel '90-91: sulla spinta di Spadolini, approvammo questa riforma processuale.

Ma alla camera vollero affrontare subito il problema del riparto dei poteri stato-regioni e la riforma non passò. Ma io sono d'accordo con l'impostazione espressa da Giorgio Napolitano: meglio non rinunciare alla procedura del 138 perché o l'accordo in parlamento c'è e allora la riforma passa oppure l'accordo non c'è e allora anche le bicamerali non riescono a superare i blocchi che si frappongono.

M. Il problema è che una riforma organica dev'essere scaglionata nel tempo secondo alcune priorità.

E. Le difficoltà sono obiettive. In Germania il Bundesrat ha poteri propri, specialmente quando la maggioranza non coincide con quella del Bundestag. Anche la soluzione americana non si presta a commistioni: lo stato del Rhode Island ha lo stesso numero di senatori della California. Perché? Perché

rappresentano davvero quelle entità che erano gli stati membri. Quindi non è solo l'istinto di autoconservazione dei senatori a impedire una vera riforma del bicameralismo, ci sono anche difficoltà oggettive. Problemi non risolti si ritrovano anche nella sbiadita seconda camera austriaca e in quella spagnola. E in Germania la commissione per la riforma del bicameralismo si è sciolta.

M. In una mia vecchia proposta avevo prospettato il modello americano, con un senato di non più di cento membri e una rappresentanza paritetica delle regioni: la Lombardia e il Molise avrebbero avuto lo stesso numero di senatori. Un quasi federalismo, un regionalismo forte, la stessa strada seguita dalla riforma del titolo V che va mantenuta, magari con opportune correzioni. Non dobbiamo dimenticare che in Italia l'unica strada per arrivare all'unità è stata quella dello stato napoleonico-prefettizio.

Il fascismo ha portato questo modello centralistico al parossismo. Ma l'assemblea costituente ha previsto l'autonomia delle regioni: purtroppo, per come poi è stata attuata, si è rivelata un fallimento. Pensare di tornare a una forma di stato prefettizio-napoleonico centralista oggi è anacronistico, superato dalla storia. Non è senza significato che l'articolo 119 sul federalismo fiscale non sia mai stato cambiato.

Sfuggire all'idea di uno stato con forti autonomie oggi è difficile.

E. Quanto ai possibili conflitti di competenza tra stato e regioni tutta la giurisprudenza della Corte costituzionale ha ormai riconosciuto e tutelato l'unità dello stato italiano. Il principio di sussidiarietà è stato applicato in senso favorevole allo stato. La sentenza 303 del 2003, relatore Carlo Mezzanotte, già evita la solita accusa al Titolo V di Giulio Tremonti di voler «lasciare l'Italia al freddo e al buio». Lo stato può già intervenire contro le norme contrarie all'unità giuridica ed economica del paese.

ERRATA CORRIGE (uscita su Europa del 16 maggio 2006, pag. 10)

Nel dialogo Maccanico-Elia pubblicato sabato 13 maggio su Europa vanno rettificate alcune affermazioni del presidente emerito della Corte costituzionale: a proposito di Gronchi, è necessario aggiungere, alla missione del capo dello Stato «far rispettare la Costituzione», quella di «promuoverne l'attuazione»; nel quarto intervento di Elia nella frase riferita a Ciampi «avrebbe voluto abbreviare il più possibile l'ultimo periodo di presidenza» le ultime parole devono essere sostituite con «l'ultima fase della legislatura»; nell'undicesimo intervento a pagina 5 la frase «il Bundesrat ha poteri propri» va sostituita con «il Bundesrat ha troppi poteri».