

Verso una dittatura elettiva?

di Franco Bassanini

Le perplessità sussurrate sono divenute critiche aperte. La “grande” riforma costituzionale varata, a colpi di maggioranza, dal Senato non ha nel centrodestra consensi unanimi. Non avrà alla Camera vita facile. La sua finale approvazione non è scontata (anche perché, alla fine, decideranno i cittadini italiani, con il referendum).

Ma questa constatazione non può attenuare preoccupazioni ed allarmi, già sottolineati su “Repubblica”. Quando una riforma comporta minacce così gravi per l’unità del Paese, per le regole democratiche, per i diritti e le libertà dei cittadini, non può tranquillizzare il fatto che la sua approvazione non è sicura. La sua stessa contraddittorietà potrebbe essere la sua carta vincente. Nel vestito d’Arlecchino della riforma, ogni partito della maggioranza ha la sua pezza colorata, e dunque l’incentivo ad andare fino in fondo. La Lega ha la devolution e il Senato federale. Alleanza Nazionale ha l’interesse nazionale e un capo del Governo più potente del Presidente degli Stati Uniti. Berlusconi ha l’elezione diretta del Premier, e il suo potere assoluto, compreso il potere di imporre al Parlamento, senza negoziare con scomodi alleati, tutte le leggi Cirami di questo mondo.... Quanto al referendum, è un grande strumento di democrazia. Ma è anche uno strumento che può essere manipolato e distorto, se il sistema dell’informazione non è totalmente libero e pluralista: e in Italia, dopo la Gasparri, lo è meno che mai. Occorre dunque che fin da ora le ragioni di preoccupazione e di allarme siano al centro del dibattito. Divengano coscienza, cultura diffusa.

Occorre anche smontare alcuni luoghi comuni.

Faccio qui solo un esempio. Si dice, anche autorevolmente: in fondo la riforma non fa che dare al premier i poteri di qualunque sindaco italiano. Il sindaco è eletto direttamente dai cittadini. Ha in Consiglio comunale una maggioranza garantita. E per farla rigare diritto, può provocare lo scioglimento del Consiglio comunale e nuove elezioni. Ma si trascurano due rilevanti differenze.

Primo. E’ vero che il Sindaco ha sul Consiglio comunale un’influenza decisiva, al limite del ricatto. Ma i poteri del sindaco sono limitati e regolati dalla Costituzione e dalle leggi. E il Consiglio comunale non ha il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque il Sindaco ha pieni poteri per attuare le leggi; ma non può cambiarle e non può dunque cambiare i suoi poteri.

Prendiamo ora il primo Ministro. A differenza del Consiglio comunale, il Parlamento ha il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque se il Premier avesse nei confronti del Parlamento gli stessi poteri che ha il sindaco nei confronti del Consiglio comunale, il Premier avrebbe non solo tutti i poteri per applicare le leggi, ma anche per rifarle, e per ridefinire i suoi poteri. Diventerebbe nei fatti un sovrano onnipotente, dotato di poteri assoluti.

Secondo: più poteri si danno a chi vince le elezioni, più si deve garantire che la competizione elettorale sia libera e aperta. Chi ha molti poteri, potrebbe poi essere tentato di usarli per farsi rieleggere, per manipolare le scelte dei cittadini. Ma le leggi elettorali, le leggi sul pluralismo dell’informazione, sull’accesso ai mezzi di comunicazione, sulla prevenzione dei conflitti di interesse, sulle incompatibilità e ineleggibilità, non le approva il Consiglio comunale, le approva il Parlamento. Dunque, il Sindaco non può manipolarle per farsi rieleggere, il Primo Ministro onnipotente invece sì.

E’ per questo che nessun sistema democratico al mondo dà al Capo del Governo il potere di ricattare il Parlamento. Se il Capo del Governo è eletto direttamente dal popolo, come negli Stati Uniti, allora non può sciogliere il Parlamento, non può mettere la fiducia per farsi approvare le leggi, non può avere deleghe legislative. Può mettere il veto sulle leggi: ma si tratta di un potere puramente negativo, compensato dal parallelo potere negativo del Senato di negare il consenso alle nomine di ministri, ambasciatori, alti funzionari decise dal Presidente.

Quando il capo del Governo è invece il capo della maggioranza parlamentare (come in Gran Bretagna o in Germania o in Spagna), allora non è eletto direttamente dai cittadini, e resta in carica finché ha la fiducia della maggioranza parlamentare. Può mettere la fiducia sulle leggi, può proporre lo scioglimento della Camera, ma, alla fine, la maggioranza può sempre sostituirlo. E se decide di sostituirlo, il Premier in carica può solo prenderne atto: come fece la Thatcher quando la maggioranza conservatrice decise di sostituirla con John Major. E come farebbe Blair, se la metà più uno dei suoi compagni laburisti decidesse che è giunta l'ora di Gordon Brown.

Sono due modi diversi di garantire il pluralismo nelle istituzioni, di evitare la dittatura di un uomo solo, ancorché eletto: di evitare la somma nelle sue mani del potere di governare e di quello di fare le leggi che definiscono i poteri e i limiti di chi governa, che garantiscono le libertà e i diritti di tutti, minoranze comprese, che regolano la competizione democratica.

La riforma approvata dal Senato non ha seguito nessuno dei due modelli democratici consolidati. Dà al Primo ministro i poteri del Premier britannico più quelli del Presidente americano. Ma senza i contrappesi e i contropoteri che equilibrano, in ciascuno dei due sistemi, i grandi poteri del Capo del Governo. Senza efficaci garanzie contro la dittatura della maggioranza. Anzi indebolendo i meccanismi di garanzia oggi previsti: il Presidente della Repubblica, espropriato di poteri decisivi, la Corte costituzionale, ridotta ad organo di parte, strumento della maggioranza parlamentare.

L'unico contropotere che la riforma italiana prevede è, alla fine, proprio il Senato. Nei casi in cui la legge deve essere approvata anche dal Senato, il premier non è onnipotente. Perché il Senato non può essere sciolto dal Premier, né condizionato col voto di fiducia. E quindi col Senato il Premier dovrà discutere, e magari negoziare, come fa quotidianamente Bush con il Congresso degli Stati Uniti (e anche Schroeder con il Bundesrat). E' una buona soluzione? Forse no. Ma allora occorre trovare altrove i checks and balances, i contrappesi necessari per evitare che la democrazia sia sostituita dalla dittatura elettiva di un uomo solo.