

Mario PORTANOVA

La riforma costituzionale e l'onnipotente Primo Ministro B.

di prossima pubblicazione in *Il Diario*, luglio 2004.

Il Primo ministro presenterà giovedì prossimo alla Camera la proposta di legge che sottomette la magistratura al Governo. Il testo sarà probabilmente approvato in tempi rapidi, nonostante la netta contrarietà dell'opposizione e i malumori diffusi nella stessa maggioranza. Il capo del governo, infatti, ha minacciato di sciogliere la Camera in caso di voto contrario.

Fantascienza costituzionale che può diventare realtà se verrà approvata la famosa «devolution» che la Lega pretende, pena l'uscita dal governo, e che Berlusconi ha giurato di darle in fretta. Sotto l'etichetta mediatica della devolution, infatti, si nasconde ben altro. Il federalismo, infatti, è bilanciato da un Primo ministro (e non più «presidente del Consiglio») in pratica onnipotente.

La riforma della seconda parte della Costituzione, partorita dai «quattro saggi» del centrodestra a Lorzago di Cadore e approvata dal Senato lo scorso 25 marzo, è arrivata alla Camera. È il nuovo, grande scoglio, che la Casa delle libertà sta affrontando, dopo aver rattoppato le dimissioni di Giulio Tremonti e incassato (in senso pugilistico) quelle di Umberto Bossi, che di questa riforma era il ministro. Per la Lega resta una questione di vita o di morte, ma guastatori dell'Udc hanno già presentato in Commissione una cinquantina di emendamenti (poi ne hanno ritirati 14) indigesti per i nordisti. L'ennesimo salvataggio di questa maggioranza esangue dovrebbe passare per l'approvazione della riforma. Solo che questa volta il prezzo è molto alto: per tenersi buona la Lega, Berlusconi e soci rischiano di varare in tutta fretta un testo che devasta la nostra Costituzione. E disegna un sistema politico che non esiste in nessun altro Paese del mondo

È il «premierato assoluto» in una «Costituzione incostituzionale», per dirla con Giovanni Sartori. Un sistema in cui «il popolo è libero solo nel giorno in cui vota mentre è schiavo tutti gli altri giorni», secondo Leopoldo Elia. Una «delega totalitaria al Primo ministro» per Giuliano Amato. «Un allontanamento tout court dalla forma democratica», sintetizza Umberto Allegretti. «Il sogno autoritario di avere un'Assemblea legislativa solo “per approvare”, asservita e ridotta all'obbediente esecuzione della volontà del premier», nell'analisi di Lorenza Carlassare. Sono soltanto alcuni dei 63 eminenti costituzionalisti e studiosi della politica che hanno raccolto i propri giudizi sul testo approvato dal Senato nel volume *Costituzione. Una riforma sbagliata* (Passigli editori), curato dall'ex ministro Franco Bassanini per Astrid (Associazione per gli studi e le ricerche sulla riforma delle istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche).

«La maggior parte dei testi che abbiamo raccolto è fortemente critica, indipendentemente dalla collocazione politica degli autori», commenta Bassanini. «Compreso quello di Antonio Baldassarre, che è stato presidente della Rai per il centrodestra».

Naturalmente il giudizio dei costituzionalisti non dipende dal fatto che, nella prossima legislatura, l'Onnipotente Primo Ministro possa chiamarsi Silvio Berlusconi o Romano Prodi o in qualsiasi altro modo. La macchina, secondo le loro analisi, è pericolosa (e difettosa) indipendentemente dal pilota. Poi certo che se l'Onnipotente è uno che vuole risolvere con la politica i propri guai giudiziari, che ha un sacco di interessi economici, che possiede giornali e tv, che tende alla megalomania e all'autoesaltazione... be', peggio ancora. Chiameremo questo ipotetico, pessimo Primo ministro con una lettera convenzionale scelta del tutto a caso: B.

Vi proponiamo alcuni scenari dalla politica italiana del 2006, così come sarebbe se la riforma approvata al Senato diventasse legge. Sono basati sulle considerazioni raccolte nel volume di Astrid, che Franco Bassanini ha sintetizzato in un colloquio con Diario.

B. È PIÙ FORTE DI BUSH. Il presidente degli Stati Uniti è inamovibile per quattro anni, a meno che non cada nell'impeachment per comportamenti particolarmente gravi. Ha molti poteri di governo, visto che è stato eletto direttamente dal popolo. Ma non può mettere la fiducia sulle leggi, farsi dare deleghe legislative, nominare ministri o ambasciatori senza il consenso del Senato. Il Primo ministro italiano B. è più potente di lui: ha il potere di sciogliere la Camera se i deputati della sua maggioranza non votano un provvedimento che gli sta particolarmente a cuore. Per esempio sulla giustizia, sull'informazione, sulla legge elettorale... E si sa che in genere i parlamentari sono pronti a votare quasi tutto pur di non «sciogliersi», soprattutto in vista di un Parlamento che nel 2011 subirà una drastica cura dimagrante: i deputati passeranno da 630 a 400 (più gli eletti all'estero), i membri del Senato federale da 315 a 200 più i senatori a vita (ridotti pure loro a non più di cinque). Una specie di lotteria, per i cosiddetti «peones». (Tant'è che la Commissione affari costituzionali della Camera ha già ridotto la riduzione: i senatori saranno 258, i deputati 516).

Il presidente degli Stati Uniti se lo sogna di sciogliere le Camere: se le sue proposte vengono bocciate da Congresso e Senato può solo rassegnarsi. Come è successo anche a George W. Bush in diverse occasioni, quando la maggioranza repubblicana gli ha bocciato provvedimenti che concedevano ai privati la detenzione di armi da guerra o sgravi un po' troppo munifici ai suoi colleghi petrolieri. Tanto i congressmen mica rischiavano il posto.

B. È PIÙ FORTE ANCHE DI BLAIR. Anche il Primo ministro britannico è potente, ma non inamovibile. Se perdesse la fiducia della maggioranza dei laburisti, Tony Blair dovrebbe dimettersi, cosa di cui si parla spesso negli ultimi tempi. E al suo posto salirebbe il sostituto scelto dal partito,

cioè l'attuale ministro del Tesoro Gordon Brown. Il Primo ministro B. non ha di queste preoccupazioni. Se la sua maggioranza lo rinnegasse, con una mozione di sfiducia, la Camera si scioglierebbe automaticamente. E qui si torna nelle delicate controindicazioni del «tutti a casa».

Il primo ministro B., insomma, assomma i poteri di Bush e quelli di Blair ma non deve vedersela con il sistema di «controlli e contrappesi» tipici delle democrazie dotate di un capo del governo forte. E dire che B. non è stato neanche eletto direttamente dal popolo, almeno formalmente. Si è presentato agli elettori come candidato premier della sua coalizione, che ha vinto le elezioni. Grazie alla riforma, il presidente della Repubblica lo ha dovuto nominare automaticamente e non ha potuto dire mezza parola sulla lista dei nuovi ministri. Nemmeno su nomi controversi come C.P. alla Giustizia e M.D'U. all'Interno (anche queste sono sigle di pura fantasia, naturalmente).

B. È PIÙ FORTE PERSINO DEL SINDACO DI CERNOBBIO. «Finalmente il Primo ministro d'Italia potrà dire di avere almeno gli stessi poteri e doveri del sindaco di Cernobbio». Ospite del Forum di Confcommercio sul Lago di Como il 27 marzo 2004, il presidente del Senato Marcello Pera ha difeso così la riforma del centrodestra. Il sindaco di Cernobbio, ha argomentato Pera, può cambiare i suoi assessori, sciogliere il Consiglio comunale e provocare automaticamente nuove elezioni senza che un «Presidente della Repubblica si trovi nell'imbarazzo tra il rispetto della volontà popolare e l'ossequio alla Costituzione formale, l'una che vorrebbe il ritorno alle urne, l'altra che consente invece un governo purchessia».

L'illustre popperiano, però, non ha tenuto conto di alcuni piccoli dettagli. Il sindaco di Cernobbio può mettere mano alla legge elettorale? No. Il sindaco di Cernobbio può cambiare le regole dell'informazione televisiva o della par condicio? No. Il sindaco di Cernobbio può mettersi in testa di modificare le leggi in materia di libertà personali o di immigrazione? No. Il sindaco di Cernobbio ha il potere di aumentare il proprio potere ai danni del Consiglio comunale? No. E così via. Invece il Primo ministro B., blindato in una maggioranza blindata, ha ottime probabilità di riuscirci. Che smacco (per il sindaco di Cernobbio).

B. SOTTOMETTE I GIUDICI. La riforma non tocca la prima parte della Costituzione, dove sono scolpiti i diritti fondamentali dei cittadini, né il Titolo IV che custodisce l'indipendenza della magistratura da ogni altro potere. La porta è chiusa, ma davanti al Primo ministro B. si spalanca una finestra. Per esempio l'articolo 13 della Costituzione dice che la libertà personale è inviolabile: i cittadini non possono essere imprigionati se non nei casi e con le procedure stabiliti dalle legge. Che è una legge ordinaria, non costituzionale. Grazie a un emendamento del centrosinistra proposto da Franco Bassanini, con la riforma restano «bicamerali» (cioè devono essere approvate da Camera

e Senato) le leggi di attuazione degli articoli della Costituzione dal 3 al 21 (cioè, diciamo così, dalla libertà personale alla libertà di stampa). Solo che l'indipendenza della magistratura è collocata ben lontana da quest'oasi protetta, negli articoli 101 e 104. E altrettanto può dirsi dei diritti civili e sociali (famiglia, scuola, lavoro). Di più: la maggioranza parlamentare, alla Camera, ha già proposto di rendere monocamerale anche le leggi in materia di libertà personale, di libertà di riunione e di associazione, di libertà di stampa (e il centrosinistra non si oppone). Così queste leggi saranno decise dalla sola Camera, sotto la minaccia di scioglimento agitata dal Capo del governo.

L'ITALIA È PIÙ FEDERALE DELLA SVIZZERA. I fulmini dei costituzionalisti colpiscono anche l'altra gamba della riforma, cioè la devolution. La riforma conferisce alle Regioni la competenza esclusiva di legiferare su questi argomenti: «Assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica e gestione degli istituti scolastici; parte della programmazione scolastica di interesse specifico delle Regioni; polizia locale; ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato». Neppure i maggiori stati federali del mondo sono così generosi nel «devolvere». Negli Usa, per esempio, la competenza sanitaria è dei singoli Stati, però esistono i programmi federali, alcuni molto importanti come Medicare e Medicaid (Bill Clinton provò senza successo addirittura a istituire un servizio sanitario nazionale sul modello europeo). L'Italia federale assomiglia di più a una Confederazione, che poi era l'obiettivo del politologo della Lega Gianfranco Miglio, che giudicava «centralisti» Paesi come il Canada e la Germania. La Svizzera negli anni si è gradualmente «centralizzata», così il modello di confederazione più vicino all'Italia riformata appare, secondo Bassanini, la Confederazione degli Stati indipendenti sorta dal tracollo sovietico. Non proprio una case history di successo.

L'ITALIA È MENO FEDERALE DELLA SVIZZERA. La riforma devolve molto ma prevede una clausola che può annacquare i poteri locali. È l'«interesse nazionale», punto irrinunciabile con cui An e Udc hanno voluto controbilanciare le pulsioni leghiste. In nome dell'interesse nazionale, qualunque legge regionale può essere annullata. E siccome l'interesse nazionale è un concetto generico che la riforma non si cura di definire, l'arbitrio è massimo. Il meccanismo è questo: il governo si rivolge al Senato federale, il Senato federale approva la censura (basta la maggioranza semplice, quindi per il governo non è una sfida impossibile), e se la Regione incriminata non cambia idea il Senato può rivolgersi al presidente della Repubblica, che può annullare il provvedimento contestato. Quale sia l'indipendenza della maggioranze parlamentari dai governi lo abbiamo visto in questi anni. Quindi l'effettivo grado di federalismo dipende dalla disposizione d'animo della compagine ministeriale e del Primo ministro. Per esempio, un governo molto «devoluto» può stare zitto di fronte alla Regione Lombardia che cancella la sanità pubblica in favore

di quella privata; un governo poco «devoluto» può mettersi di traverso se la stessa Lombardia decide che gli uscieri della Regione avranno una divisa verde. Le critiche dei costituzionalisti chiamati a raccolta da Astrid possono essere riassunte così: la riforma prevede un federalismo a fisarmonica che può disgregare lo Stato o comprimere le autonomie locali, secondo l'aria che tira. È il risultato dell'esigenza di accontentare gli umori inconciliabili che albergano nella Casa della libertà. È come se una famiglia fosse divisa sulla nuova macchina da acquistare e risolvesse la questione così: ruote di una Range Rover sulla carrozzeria di una Maserati con il motore di una Multipla. L'improvvida famiglia può anche essere contenta di aver trovato «la quadra», ma l'euforia durerà al massimo fino alla prima prova su strada.

L'ISPETTORE AMMATURO CONTRO LO SCERIFFO GHISLANZONI. Nei polizieschi americani c'è sempre questa scena: lo sceriffo accorre sul luogo del delitto, comincia a dare ordine ai suoi, dispone posti di blocco e pattugliamenti... finché arriva un tizio dell'Fbi, bello incravattato e con gli occhiali scuri, che gli frega l'indagine. Lo sceriffo fa buon viso e poi dice cose irripetibili. Nell'Italia federale può succedere una cosa del genere tra, ipotizziamo, lo sceriffo di Paderno Dugnano Walter Ghislanzoni e l'ispettore di Pubblica sicurezza Pasquale Ammaturo? Mistero. La riforma dà alle Regioni il diritto di legiferare sulla «polizia locale», mentre restano allo Stato le competenze «su sicurezza e ordine pubblico». Di che cosa si occuperà la polizia locale non sta scritto né nel testo della riforma né nella relazione che lo accompagna (firmata da Berlusconi, Fini, Bossi, Buttiglione, Pisanu e La Loggia). Peraltro il corpo esiste già oggi, ed è sostanzialmente una polizia amministrativa. Però, scavando nelle carte parlamentari, si trova una traccia diversa. Sta scritta nella relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale sulla devolution presentato da Umberto Bossi al Senato il 26 febbraio 2002 (n. 1187) e poi confluito nel testo della riforma. Ove si parla di devoluzione della polizia locale per «rendere più efficace l'azione di prevenzione e repressione dei cosiddetti “piccoli crimini”», in coordinamento con «gli altri corpi dello Stato». Come segnalato da Nicola Mancino (ex ministro dell'Interno) nel volume di Astrid, questa vaghezza di attribuzioni «può mettere in conflitto le forze di polizia nazionale rispetto alla cosiddetta polizia locale». Proprio come nei polizieschi americani.

A CIASCUNO IL SUO. La riforma è stata approvata in prima lettura al Senato e ora arriva alla Camera. Poi tornerà al Senato, che potrà ridiscutere solo gli articoli modificati dai deputati. Se il Senato non cambierà nulla, la Camera e ancora il Senato potranno poi approvare definitivamente il testo in tempi rapidissimi (in seconda lettura non sono consentiti emendamenti). In pura teoria, entro la prossima primavera la nuova Costituzione potrebbe essere sottoposta a referendum e, se

approvata, potrebbe entrare in vigore, e dispiegare tutti gli effetti che abbiamo visto fin dalla prossima legislatura, cioè al più tardi nel 2006.

Vista l'aria pesante che tira nella Casa delle libertà, a prima vista l'impresa non sarà facile. Però quasi tutti gli azionisti del centrodestra hanno la loro bella convenienza a votarla.

1) La devolution è la ragione sociale della Lega, e tutti i suoi leader hanno spiegato che stanno al governo soltanto per realizzarla. Se no addio Casa delle libertà e strada aperta alle elezioni anticipate. Nelle quali, se si votasse ancora con il maggioritario, senza l'alleanza con la Lega il centrodestra perderebbe parecchi collegi del Nord, come e più di quanto accadde alle politiche del 1996, vinte dall'Ulivo di Romano Prodi.

2) An può sbandierare ai propri elettori due risultati importanti: la tutela dell'interesse nazionale e il premier forte, storico cavallo di battaglia del partito fin dai tempi dell'Msi, che ha sempre invocato la repubblica presidenziale.

3) L'Udc non ha gran che da guadagnarci, e infatti ha già depositato alla Camera sostanziosi emendamenti (che limano allo stesso tempo i poteri del suppremier e quelli delle Regioni), facendo infuriare la Lega. L'unico contentino che potrebbe arrivare a Marco Follini è il proporzionale. La riforma non stabilisce quale sia la legge elettorale che regge tutto l'edificio. Può anche essere la vecchia proporzionale, a patto che ci sia un meccansimo per indicare prima il nome di un candidato premier (anche di una coalizione). Circola una tesi maliziosa, secondo la quale gli emendamenti presentati dall'Udc (e da qualcuno del centrosinistra) tendono a togliere poteri al Senato. In questo modo i senatori si irriterebbero e non voterebbero il testo di ritorno dalla Camera, dilatando i tempi di approvazione. Un azzardo machiavellico: se non funzionasse, ne uscirebbe una riforma ancora peggiore del testo attuale.

4) Silvio Berlusconi coltiva ancora la speranza di vincere le prossime elezioni, magari grazie a una riduzione delle tasse in extremis e a un'eventuale ripresa economica. Accompagnate da una modifica della legge sulla par condicio che gli permetta di rimbambirci di spot. Così sarebbe lui l'Onnipotente Primo Ministro e realizzerebbe il suo sogno (finora) proibito: l'Italia come la Fininvest, dove il padrone la sera decide e il giorno dopo fa, senza che partitini (e neppure i partitoni) possano intralciare i suoi piani, pena il «tutti a casa». Come dire: la democrazia si libera di quel noioso fardello chiamato politica, il Governo si libera del Parlamento e il premier dei suoi alleati.