



## **Il controllo dell'informazione raddoppia i poteri del Premier Le proposte di riforma costituzionale e il nodo pregiudiziale del pluralismo**

*di Roberto Zaccaria*

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

1. **La legge Gasparri.** E' difficile oggi valutare in se stessa una riforma costituzionale come quella avviata dal Senato sulla base del disegno di legge governativo n.2544 e non considerare tecnicamente pregiudiziale a questa valutazione il nodo irrisolto dell'assetto dell'informazione e del conflitto d'interessi.

So bene che i costituzionalisti considerano normalmente la questione dell'informazione, come uno – e neppure come il piu' importante - degli elementi che concorrono a definire nelle moderne democrazie la forma di governo e, in senso ancora piu' ampio, la forma di Stato.

So bene che il disegno costituzionale, recentemente approvato dal Senato, reca modificazione solo degli articoli 55 e seguenti della Costituzione e quindi della sola seconda parte della Costituzione.

Ma come si puo' prescindere dal fatto che questa modifica costituzionale avviene in una situazione vistosamente anomala nel panorama internazionale, in un quadro ormai di cronica patologia, in un contesto di evidente disapplicazione di alcuni principi fondamentali contenuti nella prima parte della Costituzione e direttamente incidenti sugli assetti costituzionali complessivi e sull'equilibrio dei poteri al vertice dello Stato. Questa disapplicazione non solo evidente ma vorrei dire deliberata e finalizzata (almeno sulla base dei propositi eversivi contenuti nel ben noto piano di rinascita firmato da Licio Gelli) ha il chiaro risultato di indebolire un principio costituzionale fondamentale della nostra Costituzione.

Il principio pluralistico che trova fondamento nell'art.21 della Costituzione e che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, e' una pietra angolare del nostro sistema e contribuisce a definire in senso democratico la nostra forma di Stato non puo' trovare attuazione in mancanza di una seria disciplina *antitrust*. La disciplina *antitrust* deve essere posta dal Parlamento con norme adeguate ed applicata da alcune Istituzioni di garanzia, prime fra tutte l'Autorita' per la garanzia delle

comunicazioni. In questo caso l'omissione legislativa blocca l'attuazione di un principio costituzionale e "snatura" quindi un diritto fondamentale. La stessa Corte costituzionale si trova in grave difficoltà nell'assicurare, in questi casi (di reiterate omissioni legislative) il rispetto, di un diritto fondamentale ed infatti non sono state sufficienti ben tre decisioni della Corte costituzionale che si sono succedute dal 1988 al 2002 (sentenza n.826 del 1988, n.429 del 1994 e n.466 del 2002) per giungere nel nostro paese ad un risultato soddisfacente. Sono state le medesime forze dominanti che hanno giocato con estrema lucidità un gioco di interdizione protrattosi nitidamente attraverso gli anni.

La più recente espressione di questo disegno è stata portata a compimento in questa legislatura, quando, anche per effetto del sistema maggioritario, quel blocco di potere trasversale si è consolidato al governo del paese, attraverso la presentazione di un disegno di legge governativo che ha preso il nome dal ministro delle comunicazioni proponente, l'on Maurizio Gasparri, considerato molto vicino al Presidente del Consiglio. Il disegno politico, inizialmente omissivo, si è trasformato in un progetto intenzionalmente diretto ad aggirare la Costituzione e ad indebolirne le garanzie ( Il paniere smisurato del SIC, l'allargamento dei limiti pubblicitari in tv, la sottomissione del servizio pubblico al Governo, l'avvio della privatizzazione). La legge Gasparri, passata attraverso un tormentatissimo iter parlamentare che ha visto anche un esplicito ostruzionismo di parte della maggioranza, è oggi quasi arrivata alla sua conclusione. Questa legge non favorisce certo il pluralismo aumentando enormemente il tasso di concentrazione nel settore dei media a vantaggio dell'azienda di proprietà del Presidente del Consiglio. La concentrazione in questa versione diventa pericolosa per la democrazia.

Il Presidente della Repubblica aveva posto vigorosamente l'accento su questo tema, prima con un messaggio alle Camere tutto improntato sui temi del pluralismo e poi con un rinvio esplicito di questa legge, proprio con riferimento al tema della eccessiva concentrazione proprietaria e pubblicitaria. Ma come è noto anche i poteri di interdizione del Presidente della Repubblica sono limitati e nonostante queste sollecitazioni e questi precisi rilievi la legge, corredata da leggeri ritocchi, si avvia all'approvazione definitiva.

Questa approvazione sta per arrivare alla scena finale, forse nello stesso mese di aprile al Senato, in una singolare concatenazione di tempi parlamentari con il "congelato" disegno di legge sul conflitto di interessi e con l'avvio del processo di riforma costituzionale. Quest'ultimo disegno di legge costituzionale risulta apparentemente rivolto alla sola seconda parte della Costituzione, ma in realtà viene avviato in Parlamento, quasi a staffetta, dopo che una legge ordinaria, ha deformato in modo così clamoroso una libertà decisiva per gli equilibri costituzionali.

2. **Il DDL Frattini.** Una così forte concentrazione nei media e' di per se un fatto pericoloso per la democrazia, perche' determina condizionamenti molto rilevanti sulle attivita' istituzionali, ma il fatto che questa concentrazione sia nelle mani del Presidente del Consiglio e' certamente un fattore di squilibrio istituzionale gravissimo che tocca in maniera evidente la nostra forma di governo.

E' difficile, e' molto difficile circoscrivere la portata del disegno di legge sul conflitto di interessi (c.d. DDL Frattini, atto Senato n.1206), sia per il suo contenuto insignificante sia per il suo incredibile *iter* parlamentare, ad un semplice episodio di disattenzione o di trascuratezza parlamentare. E' molto piu' facile inserirlo invece in un disegno dichiaratamente elusivo di altri e non marginali principi della nostra Costituzione.

Sempre ragionando sulla prima e sulla seconda parte della Costituzione, come vogliamo giudicare lo stato di attuazione dell'art.51 della Costituzione, laddove parla dell'accesso in condizioni di eguaglianza alle cariche elettive, di fronte ad un insieme di disposizioni legislative, fatte e non fatte, che consentono al Presidente del Consiglio in carica di competere con tutti i suoi possibili oppositori in condizioni di così clamoroso vantaggio. C'e' ancora qualcuno che proverà a dire che questi vantaggi non rilevano perche' operano su un piano di puro fatto, giuridicamente non rilevante?.

Il disegno di legge Frattini, dunque, con il suo contenuto e con i clamorosi ritardi che ne hanno contraddistinto tutto il percorso parlamentare (fino a posticiparne l'approvazione ad un momento successivo all'approvazione della legge Gasparri) sta ad evidenziare una precisa scelta istituzionale a favore del Presidente del Consiglio e della concentrazione di poteri a suo favore. Come altrimenti si potrebbe giudicare la decisione di utilizzare la questione di fiducia per far approvare un decreto legge dichiaratamente deliberato a favore della sua azienda? Chi potrà altrimenti spiegarci le ragioni di un blocco così vistoso della legge sul conflitto di interessi praticamente pronta da mesi per l'approvazione e "parcheggiata" alla Camera dei deputati dal 15 marzo 2004 (dopo un'attesa di ben sei mesi al Senato per una modifica piu' che formale)?

Ed è allora in quest'ottica e prevalentemente in quest'ottica che va valutata la proposta di riforma istituzionale che abbiamo di fronte.

La efficace definizione di "premierato assoluto" coniata da Leopoldo Elia, mi pare appropriata non solo per definire la forma di governo che scaturirà dalla modifica costituzionale prospettata, ma mi pare efficace per delineare lo stato di cose che già oggi ci troviamo davanti per effetto di una concentrazione di poteri che presente nella società si sta trascinando inevitabilmente anche nello Stato.

I ripetuti moniti contenuti nelle prese di posizione del Parlamento europeo sull'anomalia italiana, dovrebbero farci riflettere attentamente. Non c'e' solo la preoccupazione su quanto sta accadendo in un

paese “amico” , ma c’è forte la preoccupazione su possibili, anche se per ora imprevedibili, effetti di contagio.

**3. IL DDL di riforma costituzionale.** Queste sono in sintesi le ragioni per le quali abbiamo detto che una riforma costituzionale, come quella delineata nella modifica all’esame del Parlamento, deve essere valutata alla luce della pregiudiziale tecnica della questione irrisolta dell’informazione, nella duplice valenza della iperconcentrazione e della assoluta inidoneità delle norme cacici di circoscrivere il conflitto d’interessi.

Volendosi limitare all’esame del disegno di riforma in se’ e per se’, molti sarebbero i punti che si potrebbero prendere in considerazione. Ci sono infatti una quantità di profili che destano serissime preoccupazioni. Si potrebbe in effetti discutere di diversi aspetti o di quello generale, posto da Pace, che non considera possibile una riforma di tale portata, effettuata attraverso la strada ordinaria dell’art.138 della Costituzione, o delle obiezioni fatte da più parti sulla “anomalia” del Senato federale, più forte della stessa Camera dei deputati e destinato a costituire, forse anche al di là delle intenzioni dei proponenti, un contropotere reale nei confronti del Primo ministro o, infine della trasformazione della Corte costituzionale verso un grado di sicura “politicizzazione” derivante dalla sua asimmetrica composizione, ma il punto che sembra a me decisivo è quello che riguarda la figura del Premier.

Tutti i commentatori rilevano che il progetto di riforma potenzia fortemente il ruolo del Primo Ministro, sicuramente a scapito del Presidente della Repubblica e in particolare nell’equilibrio che si gioca intorno al potere di scioglimento della Camera.

Un altro profilo di rafforzamento del Premier si può cogliere nel rapporto all’interno della maggioranza, sempre attraverso la morsa della questione di fiducia o di governo e della possibile minaccia di scioglimento della Camera.

Evidentemente i poteri attribuiti al Premier variano sensibilmente a seconda del controllo che il Premier stesso abbia dei mezzi di informazione ed in particolare dei propri mezzi di informazione.

Non credo che, in presenza della legge Gasparri e della c.d.riforma Frattini, la riforma costituzionale abbia obiettivamente lo stesso significato nel caso che il Premier sia Berlusconi, Fini, Casini, Prodi, Rutelli o Fassino.

Qualcuno potrà obiettare che le riforme costituzionali si fanno in astratto prescindendo dai soggetti che in concreto verranno ad “interpretare” i diversi ruoli istituzionali.

Io sono esattamente di questa opinione a condizione che mi si possa dimostrare che la pregiudiziale della questione informativa non ha piu' ragione di esistere.

Temo che per dimostrare tutto questo sia necessario o un miracolo (della Corte) in questa legislatura o una nuova maggioranza nella prossima legislatura. Mi auguro che l'una cosa o l'altra avvenga, ma se non dovesse avvenire, non potro' convincermi mai che si possa fare una riforma della seconda parte della Costituzione ed in particolare della forma di Governo, dichiarando ipocritamente che si vogliono rafforzare i poteri del Premier, quando con una serie di operazioni legislative operanti sulla prima parte questi poteri sono gia' stati enormemente concentrati in mano ad un solo soggetto.

C'era una volta una trasmissione che si chiamava Lascia o raddoppia. Mi sembra che il nostro Parlamento tenti oggi (grazie ad una ben orchestrata combinazione di leggi ordinarie e di leggi costituzionali) di raddoppiare i poteri del Premier, ma quello era soltanto un gioco. Questa invece e' una tragica realta'.