

I
I PIÙ RECENTI SVILUPPI
DELLA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

CARLO CHIMENTI *

Mi propongo di offrirvi una semplice «carrellata» degli accadimenti (o non accadimenti) più significativi, a mio avviso, agli effetti della nostra forma di Governo, che si sono registrati in questo scorcio iniziale della XIII Legislatura. Pertanto, l'ordine in cui li esporrò non riflette una graduatoria della loro importanza, ma soltanto una comodità discorsiva.

Comincerò ricordando le elezioni del '94, allorché d'improvviso scoprimmo di essere tra le poche democrazie sviluppate a non avere disciplinato il «conflitto d'interessi» che può insorgere fra l'attività privata e quella pubblica dei governanti. Ce ne accorgemmo perché era «sceso in campo» e si accingeva (ridendo) a governare un imprenditore plurimiliardario che era anche il quasi monopolista privato di quella formidabile fabbrica del consenso che è la televisione. Una fabbrica grazie alla quale Berlusconi, così come aveva vinto alla grande le prime elezioni cui aveva partecipato, avrebbe verosimilmente continuato a vincerle – creando così in buona sostanza un regime – a meno che fosse stabilita per legge una seria separazione fra il governante e l'imprenditore. Perciò nella scorsa Legislatura l'opposizione fece il diavolo a quattro per ottenere una legge che imponesse, a chi voleva andare al Governo, di abbandonare le sue aziende. Ma non ci riuscì – l'opposizione di allora – sia per l'accanita resistenza dei berlusconiani, sia per la fine anticipata della Legislatura.

Era quindi logico attendersi che, dopo le elezioni del '96 con le quali la vecchia opposizione era divenuta maggioranza, essa sarebbe tornata alla carica. Ed in effetti alcuni senatori ripresentarono, all'inizio della nuova Legislatura, il testo sul conflitto d'interessi che nella scorsa Legislatura era stato varato dal Senato,

* Professore di Diritto costituzionale alla III Università di Roma.

ma poi affossato alla Camera; così da fruire dei vantaggi procedurali previsti per situazioni del genere. Senonché, da allora ad oggi, quel testo non è mai stato discusso, anzi mai messo all'ordine del giorno. Per cui la materia continua a non essere regolata, con tutte le conseguenze che possono derivarne. Forse la maggioranza preferisce avere come leader avversario un personaggio al quale può, all'occorrenza, rinfacciare in ogni momento il conflitto d'interessi, che del resto i suoi stessi amici cominciano a considerare come un *handicap*. Ma, a parte ogni altra considerazione, c'è da chiedersi se un simile calcolo non sopravvaluti la sensibilità istituzionale degli italiani, che già nel '94 ben sapevano chi era Berlusconi eppure gli affidarono il Governo.

Intrecciato strettamente al «non accadimento» relativo al conflitto d'interessi, c'è quello che concerne il riassetto del sistema radiotelevisivo. Riassetto che ad alcuni osservatori appare ancora più urgente di qualsiasi riforma costituzionale, dato che la Costituzione vigente ci ha garantito, bene o male, 50 anni di libertà; mentre l'attuale assetto della televisione (che assicura a Berlusconi, praticamente, la metà dei canali disponibili, e l'altra metà la assegna all'emittente pubblica, sicché se Berlusconi tornasse al potere disporrebbe, di fatto, di tutto l'etere) mette in grave pericolo le libertà. In proposito c'è da tenere presente che nel '95, durante il Governo Dini, mentre il Parlamento non riusciva a varare una riforma della famigerata Legge Mammì – quella che per l'appunto spartiva l'etere in due e dava tre reti nazionali a Berlusconi, il quale perciò la difendeva con le unghie e con i denti – si sono avute due importanti pronunce. L'una consistente nel voto popolare che respingeva un referendum inteso a vietare ai privati il possesso di più di una rete ciascuno; l'altra consistente in una sentenza della Corte costituzionale che, nel sancire l'incostituzionalità della Legge Mammì, stabiliva che i privati potessero possedere al massimo due reti ciascuno, e dava tempo fino all'agosto '96 al Parlamento e al Governo per legiferare in tal senso.

Tra le due pronunce non c'era evidentemente alcuna contraddizione, anche se i berlusconiani hanno cercato di attribuire alla pronuncia referendaria un plusvalore politico rispetto al quesito sottoposto agli elettori, e precisamente il significato di un avallo popolare allo *status quo*, che dunque doveva restare immutato. Ad ogni modo, il nuovo Governo, e cioè il Governo Prodi, si è affrettato a predisporre – contestualmente ad una disciplina dell'intero settore delle telecomunicazioni, che comprendeva fra l'altro le premesse della privatizzazione della STET – un progetto di riordinamento organico del sistema radiotelevisivo che dava attuazione alla sentenza della Corte. Senonché quel progetto, mentre su tutte le iniziative del Governo andava profilandosi l'ostruzionismo del Polo, è rimasto bloccato in Senato, a causa dei veti incrociati dell'opposizione (circa il riassetto della televisione) e di parte della maggioranza (circa la privatizzazione della STET). In questa situazione è comprensibile che, ad un certo momento, si sia fat-

ta strada l'idea di uno «scambio» fra la disponibilità del Governo ad un riassetto «morbido» del sistema radiotelevisivo – che cioè non gravasse troppo sugli interessi di Berlusconi – e la disponibilità dell'opposizione ad una revisione della sua condotta ostruzionistica. Curiosamente, però, la disponibilità del Governo è stata manifestata non già «dopo» l'attuazione della sentenza della Corte – che comportava l'oscuramento di una delle tre reti di Berlusconi – e quindi in termini di impegno ad attenuare la penalizzazione disposta dalla sentenza in proporzione all'abbandono dell'ostruzionismo; ma è stata concretizzata «prima» dell'attuazione, mediante un decreto legge di proroga del termine fissato dalla Corte: decisione che ha contraddetto quest'ultima senza neppure il compenso di precisi vantaggi parlamentari. Tant'è che Berlusconi è stato costretto a spiegare ai suoi increduli alleati che la proroga gli era stata accordata gratis, in quanto considerata dal Governo – chissà perché – un «atto dovuto». Così l'opposizione ha proseguito spensieratamente nel suo ostruzionismo. E solo a dicembre, in vista della scadenza della proroga, è stata indotta a negoziare un accordo con il Governo il quale, al prezzo di un'ulteriore proroga, ha potuto almeno incamerare la conversione di taluni decreti legge. Ma poiché l'oscuramento di una delle tre reti di Berlusconi non c'è stato neppure stavolta, è lecito temere – al momento in cui vi parlo – il ripetersi del giochino: con l'assetto della televisione che resta immutato, e con la Corte costituzionale che continua a rimanere con un palmo di naso. Se il «primato della politica» dovesse risolversi in fatti del genere, non ci sarebbe da stare allegri.

Ulteriore punto nevralgico del nostro sistema di Governo relativamente al quale nessuna iniziativa è stata presa durante questi primi mesi della nuova Legislatura è quello per il quale nei giorni scorsi la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere sull'ammissibilità di una valanga di referendum di proporzioni mai viste. Senza entrare nel merito delle decisioni della Corte, vorrei osservare soltanto che ormai si pone senza mezzi termini il problema della compatibilità fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, giacché da anni veniamo sistematicamente investiti da un crescendo di raffiche referendarie che mirano a sottrarre al Parlamento e al Governo, per farle compiere direttamente dagli elettori, una quantità di modifiche della legislazione vigente che la fisiologia del sistema vorrebbe affidate, appunto, al legislatore. Si tratta di un uso dell'istituto referendario che è stato ed è – anche dichiaratamente, da parte di alcuni gruppi di promotori, come i radicali pannelliani – eversivo del regime parlamentare esistente. Un uso dinanzi al quale pertanto (a parte le remore derivanti da un'appropriata valorizzazione del diritto di non votare, implicito in Costituzione, al fine di rendere nulli i referendum) parrebbe giunta l'ora di ripensare a fondo l'art. 75 Cost. Di ripensarlo cioè nel quadro di una riflessione complessiva sullo spazio da riservare al corpo elettorale nella forma di Governo, anche alla luce della eventuale

elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio di cui dovrebbe occuparsi la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. Così da ricostruire in termini aggiornati quella compatibilità dell'istituto referendario con il sistema di Governo che inizialmente era stata assicurata da una sorta di convenzione che comportava l'uso sporadico ed eccezionale del referendum; convenzione però messa in crisi da tempo dalle iniziative dei radicali. E se si giungesse alla conclusione che debba essere ancora preservata la preminenza della democrazia rappresentativa, allora andrebbero lasciati da parte i palliativi, intesi a «disincentivare» i referendum, quali l'aumento del numero delle firme occorrenti per la promozione di referendum o la traduzione in norme legislative di alcuni limiti all'ammissibilità elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. E si dovrebbe lavorare piuttosto sull'idea di escludere dal referendum tutto ciò che attiene prevalentemente al Governo del paese – e su cui è presumibile che l'elettore medio non sia attrezzato a decidere – limitando l'appello al popolo alle scelte politiche che chiamano direttamente in causa i valori più alti della società e quindi la coscienza civile, morale e religiosa dei cittadini. Non credo che, volendo, sarebbe impossibile tracciare una linea di demarcazione di questo genere fra materie referendabili e non.

Poiché il discorso mi ha portato a toccare il tema della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, conviene ricordare che, dopo un'aspra – e tuttavia non sopita –, polemica fra i partiti in ordine alla scelta fra il percorso riformatore assicurato da un simile organismo e quello offerto da un'Assemblea Costituente (peraltro di assai problematica ammissibilità costituzionale), il Parlamento ha approvato ultimamente la legge costituzionale istitutiva di tale Commissione. Questa Bicamerale, composta da 35 deputati e da 35 senatori, nominati dai Presidenti di Assemblea in proporzione ai Gruppi parlamentari, dovrebbe rivedere la seconda parte della Costituzione, relativa alla forma di Stato e alla forma di Governo, predisponendo appositi disegni di legge costituzionale, da esaminare poi nelle due Assemblee.

Sebbene in astratto sia perfettamente ragionevole la tesi secondo cui i lavori della Bicamerale dovrebbero restare del tutto separati dalle vicende quotidiane della politica (tanto che il Governo non dovrebbe occuparsi affatto di riforme istituzionali), è arduo credere che talune convergenze o divergenze fra i partiti che si realizzassero in seno ad essa, potrebbero davvero non avere ripercussioni sulla politica del Governo in carica o persino sulla sua sopravvivenza. Basta pensare alla «trasversalità» di talune preferenze partitiche relative ad opzioni fondamentali quali, ad esempio, l'elezione popolare o parlamentare del Capo dello Stato o del *Premier* (ed alle conseguenze di esse sull'equilibrio fra esecutivo o legislativo), ovvero relative al sistema elettorale (introduzione del doppio turno, generalizzazione del maggioritario secco eccetera), per tacere del potenziamento

delle autonomie regionali o invece di quelle locali, con riferimento anche alle indicazioni che potrebbero venire dai referendum «federalisti» promossi da varie regioni del Centro-Nord. Opzioni per scongiurare talune delle quali qualche componente della maggioranza ha già detto di esser pronto ad uscire dalla maggioranza stessa, dove in compenso qualche parte dell'opposizione potrebbe essere indotta a sostituirlo. Ce n'è abbastanza, insomma, per temere che la Bicamerale avrà vita molto difficile.

Comunque, lasciando da parte quanto potrà essere fatto o non fatto dalla Bicamerale, bisogna dire che mentre nella nuova Legislatura qualcosa si è mosso, con gli strumenti ordinari, riguardo alla redistribuzione delle competenze fra centro e periferia dello Stato – grazie alle iniziative di decentramento prese dai ministri Bassanini e Visco – sul fronte del riequilibrio dei poteri fra esecutivo e legislativo tutto è rimasto fermo.

A onor del vero va aggiunto che c'è stato chi, all'indomani delle elezioni del '96, ha sostenuto che su quel fronte c'era poco da correggere: perché avevamo ormai, da un lato, un Presidente del Consiglio dotato, di fatto di un'investitura popolare e ministri da lui realmente prescelti, così da assicurare la «governabilità del Governo» e da permettere a questo Governo di «affrontare qualsiasi situazione parlamentare»; e, dall'altro, esistevano già procedure parlamentari «più che sufficienti» a tutela della maggioranza e del Governo: dalla programmazione dei lavori alla priorità dei disegni di legge da esaminare, dalla predeterminazione dei tempi di discussione alla generalizzazione del voto palese e così via. Sicché ai vincitori delle elezioni non restava altro che adempiere all'obbligo costituzionale di governare e di soddisfare così le esigenze del paese: senza bisogno di pensare a correzioni del rapporto Parlamento/Governo.

Ma le cose purtroppo non stavano esattamente così. In realtà, come già nel '94, la maggioranza parlamentare espressa dalle elezioni del '96, oltretutto striminzita, è risultata una maggioranza «numerica» e non anche una maggioranza «politica»: se per tale si intende una maggioranza omogenea e coesa intorno ad un'azione di Governo ben definita. Tant'è che nel Governo non è entrata Rifondazione comunista, i cui voti sono pur tuttavia indispensabili per formare la maggioranza alla Camera. Era fatale quindi che il Governo espresso da tale maggioranza si rivelasse politicamente debole. E di questa debolezza sono apparsi subito sintomi inconfondibili: i ripetuti richiami alla «collegialità» rivolti dal Presidente del Consiglio a vari ministri, i frequenti «vertici» di maggioranza convocati per appianare contrasti fra i partiti, fino ad arrivare al voto sull'accordo per le televisioni che ne ha registrato l'approvazione da parte di una maggioranza diversa da quella che normalmente appoggia il Governo. Debolezza non compensata, d'altronde, dal sostegno dei sindacati che il Governo Prodi si è via via guadagnato, giacché tale sostegno (come avevano da ultimo dimostrato le diverse

esperienze dei Governi Berlusconi e Dini) certamente aiuta, ma non risolve i problemi del Governo: soprattutto quando si tratta di far «passare» in Parlamento le iniziative governative concordate con i sindacati, che in Parlamento sono assenti.

Sul piano parlamentare, d'altronde, poteva darsi per scontato che il Governo Prodi sarebbe subito andato incontro ad un atteggiamento ostruzionistico da parte dell'opposizione. Non meno disomogeneo della maggioranza, e pertanto – dopo la sconfitta elettorale – in crisi di identità per l'immediato e di progetti per l'avvenire, a quale altro santo avrebbe potuto votarsi il Polo delle libertà, se non ad un ostruzionismo a tutto campo che gli permettesse di sentirsi vivo e di mantenersi unito? Altrettanto ovvio era che tale atteggiamento si sarebbe indirizzato in primo luogo nei confronti dei decreti legge, sia per la differenza delle procedure di conversione fra Camera e Senato che agevola gli oppositori, sia per l'*handicap* costituito per il Governo Prodi dalla massa di oltre novanta decreti legge ereditati dai precedenti Governi, sia infine per la minaccia incombente su di lui fin dai primi giorni di giugno di una decisione della Corte costituzionale che gli avrebbe sottratto l'arma con cui in passato i Governi avevano fronteggiato l'ostruzionismo nei confronti dei decreti, e cioè la loro reiterazione. Minaccia poi concretizzatasi nella sentenza di ottobre con cui la Corte ha finalmente dichiarato illegittima questa prassi.

Qualche cifra può rendere l'idea delle vicissitudini del Governo Prodi in Parlamento, senza contare in queste il clamoroso abbandono delle Aule parlamentari in occasione della manovra finanziaria (che in certo senso ha favorito il Governo). Per approvare (fino a Natale) 12 disegni di legge, la Camera ha dovuto tenere 120 sedute ed impegnarsi su oltre tremila votazioni nominali, riuscendo così a smaltire ben 14 mila emendamenti: lo ha comunicato il Presidente Violante, per sottolineare come l'inizio di questa Legislatura sia stato più produttivo dell'inizio della precedente. Dal canto suo, il ministro Bassanini ha rilevato che, in un medesimo arco temporale, l'opposizione al Governo Berlusconi chiese la verifica del numero legale (il più banale degli strumenti ostruzionistici) solo 15 volte, mentre contro il Governo Prodi la verifica è stata chiesta 352 volte; e che relativamente alla sola manovra finanziaria del Governo Prodi sono state necessarie circa quattromila votazioni dei vari tipi previsti dai Regolamenti. Il che concorre a spiegare il frequente ricorso del Governo al voto di fiducia (una decina di volte), nonché agli obbrobriosi maxi emendamenti intesi a limitare il numero delle votazioni di fiducia, ed altresì alle numerose deleghe legislative contenute nella manovra finanziaria nei confronti delle quali l'opposizione ha menato un grande scandalo.

Siffatto ostruzionismo, stigmatizzato ripetutamente dal Presidente del Consiglio ma riconosciuto legittimo dal Presidente della Camera, ha molto a che vedere con i Regolamenti parlamentari, ed in specie con quello della Camera. Dal quale infatti il Governo è reso più vulnerabile, giacché la garanzia di date certe

per le votazioni vi è assicurata (mediante lo strumento della «organizzazione della discussione», che impone il «contingentamento dei tempi» ed ha potenzialità anti-ostruzionistiche micidiali) solamente alla manovra finanziaria; e giacché per la conversione dei decreti legge non solo è escluso il contingentamento dei tempi, ma neppure è prevista quella «ghigliottina» agli emendamenti che è invece implicita nel Regolamento del Senato, e che a sua volta è in grado di stroncare qualsiasi ostruzionismo. Ebbene, la pur intensa attività svolta nei mesi scorsi dalla Giunta del Regolamento della Camera, non ha inciso affatto su questi aspetti cruciali della condizione del Governo in Parlamento. E non per caso: è infatti sottilissimo ed opinabile il discrimine fra lotta all'ostruzionismo e soffocamento del dibattito parlamentare. Sicché ha certamente ragione il Presidente Violante quando afferma la necessità di costruire una «democrazia decidente» che contemperì le legittime esigenze della maggioranza governativa e quelle dell'opposizione. Solo che simile temperamento postula un accordo di tipo «costituente» sul seguente punto essenziale: l'opposizione deve accontentarsi oggi di contestare i programmi del Governo e di illustrare i propri, confidando in un proprio domani governativo? o invece deve poter condizionare già oggi l'azione della maggioranza governativa, cercando di impedirle di governare come vorrebbe? Se la Commissione Bicamerale riuscisse a dare questa risposta, metà dei problemi della nostra forma di Governo sarebbe risolta.

Mi resta da fare, per concludere, qualche accenno ai temi della giustizia e del Capo dello Stato. A proposito della giustizia, vorrei anzitutto osservare che è da anni giudizio largamente condiviso quello secondo cui la magistratura è costretta ad esercitare una funzione di supplenza nei confronti di un potere politico (partiti, Parlamento, Governo) divenuto incapace di effettuare le scelte di sua competenza; e secondo cui inoltre per ricondurre i rapporti fra giustizia e politica nell'alveo della Costituzione occorre (l'immagine è di conio recente) che i politici facciano «un passo avanti» e i giudici «un passo indietro». Sta di fatto, però, che l'auspicato passo indietro della magistratura – oltre a presupporre che su di essa non vengano più scaricate scelte e responsabilità politiche improprie, come invece è accaduto ancora nel febbraio '96 con il decreto legge sugli immigrati – è condizionata dall'obbligatorietà dell'azione penale (che peraltro è garanzia di imparzialità della giustizia). Per cui, ci saranno pure indebiti «protagonismi» di organi giudiziari (ma se si arriva a parlare di «guerra fra le procure», diventa irragionevole ipotizzare «disegni strategici» dei giudici a danno dei politici). E tuttavia è chiaro che, fin quando ci saranno – tanto per fare un esempio – indagati o avvocati che denunciano trame politiche di pubblici ministeri, non potranno non esserci procure che, lungi dal fare passi indietro, dovranno accertare la fondatezza di tali denunce. In questo contesto, il nuovo Governo ha varato numerosi disegni di legge sulla giustizia, intesi, fra l'altro, ad aggiornare quell'ordinamento

giudiziario che dal 1948 attende una revisione organica, e ad accentuare la «terzietà» del giudice fra accusa e difesa. Iniziative senz'altro meritorie. E che al Parlamento sarà tanto più agevole condurre in porto quanto meno pretenderà di ottenere che la terzietà del giudice si traduca nella sua impossibile equidistanza «mentale» fra una difesa che deve esclusivamente fare gli interessi dell'imputato ed un'accusa il cui interesse di «parte imparziale» è viceversa l'accertamento della verità.

Quanto infine al Capo dello Stato, basterà ricordare che – accreditato, subito dopo le elezioni, dell'intenzione di ritirarsi in posizione defilata sul proscenio politico – ha dovuto ben presto constatare che le condizioni di tale ritiro (e cioè il funzionamento senza scosse del sistema politico-istituzionale) ancora non sussistevano. E pertanto ha dovuto continuare ad intervenire su varie questioni, attraverso il consolidato strumento delle «esternazioni». Soprattutto in relazione all'andamento della giustizia, per il quale ha ultimamente rinverdito anche l'uso di convocare i Presidenti di Assemblea (il triumvirato!) prima di assumere iniziative di particolare rilievo (è accaduto per il richiamo al rispetto delle competenze territoriali da parte della procure e della polizia giudiziaria). Ma anche in relazione all'andamento delle vicende politico-parlamentari: ad esempio, dando seguito alle proteste del Polo contro l'eccessivo numero di deleghe legislative contenuto nella manovra finanziaria del Governo (peraltro «girate» al Governo stesso, senza inviare un messaggio alle Camere come il Polo sperava); ovvero respingendo, in coerenza con atteggiamenti del passato, l'opinione secondo cui all'eventuale caduta del Governo Prodi dovrebbero automaticamente seguire nuove elezioni; ovvero ancora promulgando – con delusione di alcuni politici – la legge sul finanziamento dei partiti (ma qui, in verità, l'intervento, anzi l'indebita pressione da parte del Capo dello Stato sarebbe consistita nel non promulgare la legge). Come di consueto, non sono mancate le critiche, anche aspre, a queste prese di posizione. Sicché, in conclusione, si può dire che anche il Capo dello Stato, verosimilmente, dovrà aspettare i lavori della Commissione bicamerale per vedere, in questa Legislatura, una stabilizzazione non controversa del proprio ruolo nella forma di Governo. Ma è credibile che la Bicamerale possa farcela a risolvere tutti questi problemi?