

Modificare la Costituzione comporta fatica e rischi, non cerchiamo alibi per l'immobilismo

# La via delle riforme? Insidiosa ma inevitabile

CLAUDIO PETRUCCIOLI

In un regime a centralità parlamentare, quale quello vigente in Italia, nel corso di una fase costituyente - in presenza, cioè, di un effettivo lavoro legislativo di modifica della Costituzione - si verificano inevitabilmente alterazioni rispetto al «normale» funzionamento del Parlamento. La ragione è ovvia. In un regime del genere, il Parlamento è titolare tanto del potere legislativo, quanto del potere di fiducia verso il governo, quanto - infine - del potere costituyente. È evidente e innegabile che, quando il Parlamento decida di far uso del proprio potere costituyente - cosa che fino ad oggi, e per mezzo secolo, non ha mai fatto se non per ritocchi del tutto marginali e irrilevanti - quando decida di estrarre quel potere dal tabernacolo nel quale è stato sacralmente conservato per tanto tempo, il fatto è talmente rilevante che ne derivano conseguenze di grande portata nell'esercizio degli altri poteri.

Si sta, infatti, cercando di definire quale debba essere, in questo periodo, il rapporto fra Parlamento e governo. Questo, e non altro, è il significato della difficile discussione in corso sul modo in cui il governo deve trattare delle riforme costituzionali nel suo programma; e, comunque, nel momento in cui si presenta al Parlamento per chiedere la fiducia. Il problema nasce dalla difficoltà a conciliare due dati di fatto e due esigenze altrettanto reali e vincolanti. Se è vero - e è ovvio - che il potere costituyente è del Parlamento, e il Parlamento - anche se volesse - non può non dolo delegarlo al governo, ma neppure con esso condividerlo, come invece può avvenire per il potere legislativo ordinario; è anche vero che il Parlamento, per sua stessa volontà e decisione, attribuirà - se lo farà - fiducia al governo in via di formazione, in quanto vuole riservarsi il tempo e - c'è da augurarselo - la attenzione per esercitare, in modo significativo, il proprio potere costituyente.

Nella fiducia che - in questa particolarissima circostanza - il Parlamento accorda al governo è implicita l'intenzione di esercitare il potere costituyente; intenzione che costituisce, anzi, la premessa e la base della fiducia. Anche se le riforme costituzionali non fanno parte né del programma, né dell'impegno, né della responsabilità del governo, il governo sa benissimo che qualora la sua azione, anche la più ordinaria, ostacolasse o addirittura compromettesse, sia pure indirettamente o di fatto, la possibilità che il Parlamento prosegua e porti a compimento il suo lavoro costituyente, la sua stessa ragion d'essere verrebbe meno.

La consapevolezza e la chiarezza obbligano, dunque, a riconoscere che l'intento costituyente è presente - questa volta - nell'atto stesso della fiducia; e non per richiesta o pretesa del governo, o in quanto il governo dilaghi, nelle sue dichiarazioni programmatiche, in un ambito che, invece, ha da esse-

re interamente riservato al Parlamento. È presente - invece - a seguito della volontà del Parlamento di attivare una fase di lavoro costituyente. Se sarà varato, il governo che otterrà la fiducia in questa circostanza, avrà una fiducia diversa da quella di qualunque altro governo precedente; appunto perché sarà «complicata» dalla volontà del Parlamento di utilizzare un potere in passato sempre disponibile ma mai esercitato.

Per andare ancora un po' più a fondo, e passando dalla investitura alla vita del governo, si può facilmente prevedere che, pur restando il governo stesso assolutamente riservato rispetto alle riforme costituzionali, la sua durata e la sua vita dipenderanno certamente anche dalla sua opera «ordinaria», ma, soprattutto dalla continuità e dalla fedeltà del lavoro costituyente del Parlamento. Il quale, dunque, attribuirà la priorità a tale lavoro anche ai fini della vita del governo. Il quale governo - ecco la conclusione alla quale necessariamente si giunge - resterà in carica per un tempo che sarà non soltanto il tempo della fiducia del Parlamento verso l'esecutivo per la sua opera di governo, come avviene ordinariamente, ma anche - e, direi, soprattutto - il tempo della fiducia del Parlamento verso se stesso per la propria opera costituyente.

Si deve prendere atto - in sostanza - che, quando il Parlamento decide di attivare il proprio potere costituyente, il normale potere di fiducia che il Parlamento nei confronti del governo viene non dico sospeso, ma certamente subordinato alla possibilità di esercitare il potere costituyente. Qualora il Parlamento decidesse di esercitare il potere di fiducia, licenziando il governo, ne deriverebbe necessariamente, come conseguenza, anche la sospensione dell'esercizio del potere costituyente.

Questo problema si ripropone, esattamente negli stessi termini, ogniqualvolta il Parlamento si accingesse a metter mano a modifiche della Costituzione. Esso infatti non scaturisce dalla malvagità, dalla tortuosità o dalla prepotenza di qualcuno. È semplicemente dovuto al fatto che abbiamo un ordinamento nel quale il Parlamento dispone contemporaneamente del potere legislativo ordinario, del potere di fiducia e del potere costituyente. Con didascalica esagerazione, si può arrivare a sostenere che, quando il Parlamento evoca il proprio potere costituyente, quando - in sostanza - «si fa» Costituente, in una qualche misura paga questa decisione con un particolare autocontrollo sui suoi poteri ordinari. Di qui scaturisce la necessità che - durante i periodi di lavoro costituyente - sieda un governo «non conflittuale»; intendendo, con ciò, un governo che provoca il meno possibile di situazioni conflittuali.

In teoria le implicazioni e le complicazioni qui richiamate, potrebbero essere eliminate o fortemente ridotte se il potere costituyente venisse disgiunto dagli altri e at-

tribuito ad una assemblea ad hoc. Si conoscono le molte e fondate obiezioni a questa ipotesi. Allora, però, non ci si deve sorprendere né scandalizzare per le difficoltà, la fatica e - anche - i rischi che si incontrano. Sono il prezzo da pagare per fare le necessarie riforme costituzionali nel rispetto dell'ordinamento di cui disponiamo. Se, invece, se ne fa scandalo, allora tanto vale dichiarare apertamente che si vuol usare la complessità dell'ordinamento per non fare proprio nessuna riforma.

Ma, in un sistema che si dichiarasse immutabile, i rischi sarebbero, sicuramente, molto grandi; molto più grandi di quelli qui considerati.

La adozione di un modello semipresidenziale di tipo francese, comporta una definizione precisa del potere di scioglimento del Parlamento da parte del presidente. Sicuramente, molto più precisa di quanto sia oggi nella Costituzione italiana; che affida interamente al presidente della Repubblica il potere di scioglimento del Parlamento, con la sola condizione di «sentire», prima, i presidenti delle Camere.

D'altra parte, non regge a un minimo di verifica l'intento di tradurre in norma costituzionale quella che è diventata prassi nel sistema che l'Italia ha fin qui avuto: che il potere di scioglimento possa, cioè, essere esercitato solo di fronte alla



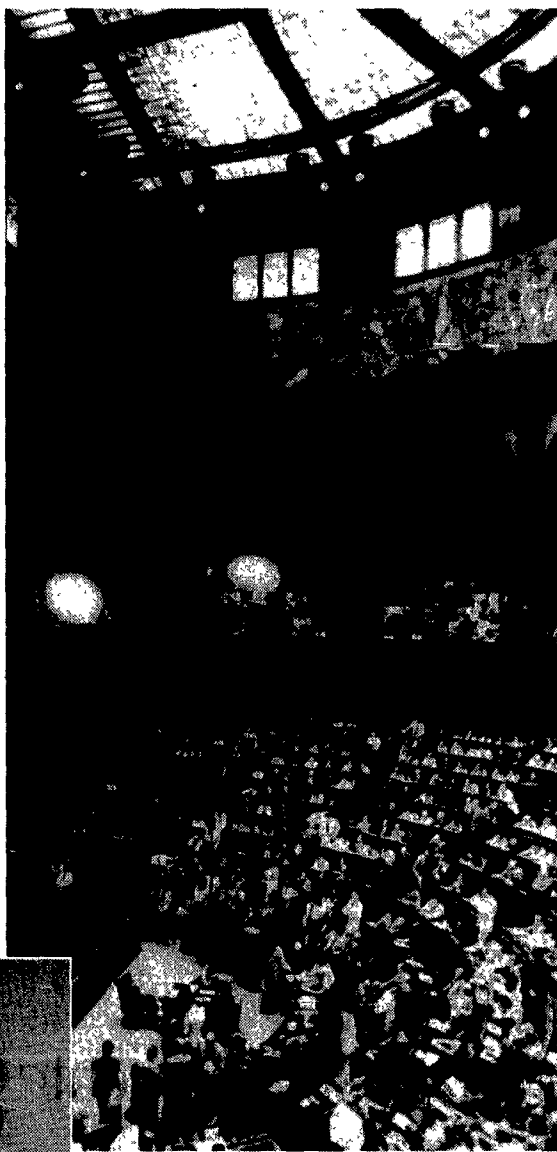
Claudio Petruccioli



G. Giovannetti

constatata incapacità del Parlamento di dar vita ad una maggioranza di governo. Una norma del genere, priverebbe, di fatto, un presidente eletto a suffragio universale di ogni potere di scioglimento. Il solo a poter decidere del proprio scioglimento e della convocazione di nuove elezioni, sarebbe il Parlamento stesso.

Si determinerebbe un assurdo lampante. Un Parlamento con una maggioranza ostile al presidente farebbe di tutto per produrre un governo e impedire, così, il verificarsi della condizione costituzionalmente necessaria per lo scioglimento. È diventato paradossale, un Parlamento nel quale ci fosse una maggioranza favorevole al presi-



Il Parlamento

dente eletto, sarebbe, forse, disposto a fingere incapacità a produrre un governo, per compiacere un eventuale - e, in queste condizioni, peraltro incomprensibile - «desiderio» di scioglimento del presidente!

Ma usciamo dai paradossi, per quanto divergenti. Ad essere necessaria è una norma che disciplini il potere di scioglimento al di là del caso in cui esso si impone a causa della paralisi e della impotenza del Parlamento. Quando, un presidente può voler ricorrere allo scioglimento? La risposta mi sembra semplicissima. Quando, appena eletto, si trovasse a fare i conti con un presidente Parlamento in maggioranza a lui ostile. A quel punto il presidente deve poter decidere se cercare una coabitazione con quel Parlamento, ovvero chiedere agli elettori di eleggere uno a lui più favorevole. Deve avere, dunque, un potere di scioglimento che non sia subordinato alla palese impotenza del Parlamento.

Se ricorre a questo potere, dovrà evidentemente sottomettersi al re-

sponsione elettorale. O gli elettori accoglieranno la sua richiesta e daranno vita ad un Parlamento con una maggioranza omogenea al presidente; o, in caso contrario, il presidente sarà costretto alla coabitazione per tutta la durata della legislatura; o, comunque, fino a quando non ricorra la condizione della «paralisi».

Come è evidente, questa situazione e i relativi problemi si pongono solo nel primissimo periodo dopo la elezione di un nuovo presidente. Per cui la norma da prevedere consiste nel concedere il potere di scioglimento «politico» al presidente solo all'inizio del suo mandato: sei mesi, un anno al massimo.

Non vale, invece - a mio avviso - la reciproca; quando, cioè, viene eletto un Parlamento nel quale c'è una maggioranza ostile al presidente in carica. In quel caso c'è da rispettare la volontà degli elettori i quali, evidentemente, vogliono una assemblea di quel tipo anche in funzione critica verso il presidente.

## «Prorogati Rai» Un altro colpo alla legalità

VINCENZO ROFFO

È REGOLA elementare di civiltà che le persone chiamate a qualche carica pubblica o privata (salvo che nel frattempo abbiano fortemente demeritato, o vengano colpite da sopraggiungente ragioni di incompatibilità formale o sostanziale) non siano cacciate via anzitempo, ma si lascino giungere al termine del loro mandato. Per questo si espone a giuste critiche di ineleganza, oltre che di brutalità politico-istituzionale, il blitz con cui, ai primi caldi dell'estate '94, il neovincitore delle elezioni e neopresidente del Consiglio licenziò dalla Rai il consiglio dei professori, ai quali si imputava un imperdonabile deficit di «amorosi sensi» verso la nuova maggioranza. Per la stessa ragione - sia consentito aggiungere - non è mai riuscita a entusiasmarli la battaglia ingaggiata (e in definitiva perduta) per rimuovere l'attuale consiglio prima della sua naturale scadenza.

Naturale scadenza che però, quando arriva, va rispettata senza artificiosi trascinatori. E anche questa è una regola primaria: regola di correttezza istituzionale, se ci si mette nella prospettiva delle autorità preposte alla nomina; regola, verrebbe da dire, di rigore professionale, se ci si mette, dal punto di vista dei nominati. È deprimente vedere che anche questo canone tende ad essere disatteso, nell'ennesima puntata di una telenovela Rai girata su copioni che deplorabilmente mescolano furberia e goffaggine.

La vicenda della interpretatio legis, secondo cui i presidenti di Camera e Senato hanno ritenuto e comunicato, rispondendo ad una richiesta del presidente della Commissione parlamentare di vigilanza, che il consiglio di amministrazione della Rai non è scaduto il 31 dicembre dello scorso anno, ma deve considerarsi in carica fino al giugno prossimo, si presta così a più d'un rilievo: di merito, ma anche di metodo.

Nel merito, a me sembra impossibile - alla luce di una razionale e coerente lettura delle norme rilevanti in materia - sostenere una interpretazione diversa da quella per cui:

1) il consiglio di amministrazione della Rai è scaduto il 31 dicembre 1995 (la diversa tesi che lo vorrebbe in carica fino al giugno del '96 implica un'accezione del tutto fantasiosa e arbitraria del termine «esercizio sociale», oltre che contrastare con chiari indizi ricavabili dalla genesi e dalla «storia» delle norme in questione);

2) dopo la scadenza - dunque dal 1° gennaio, e a tutt'oggi, e fino al rinnovo - il consiglio resta in carica per prorogatio, nella pienezza dei suoi poteri, non solo di ordinaria ma anche di straordinaria amministrazione, che ai consiglieri può chiedersi di temperare solo in forza di un ragionevole self-restraint (una diversa soluzione, che dimidiasse i poteri dell'organo amministrativo ancorché scaduto, sarebbe incompatibile con l'interesse aziendale a non subire vuoti decisionali e discontinuità nella funzione di comando imprenditoriale);

3) ma dopo la scadenza altresì scatta il potere-dovere delle autorità competenti per la nomina - nel nostro caso, evidentemente, nessun altro se non i presidenti delle due Camere - di procedere al rinnovo.

Con riguardo a quest'ultimo punto, si comprende la difficoltà, e forse l'imbarazzo, per i vertici parlamentari di esercitare una funzione di nomina del consiglio Rai che una proposta di legge da tempo in discussione si prefigge di sottrarre alla loro competenza, per attribuirla a una diversa fonte di designazione. E non stupisce - anche sul piano della *politique politicienne* - la loro propensione ad allontanare il tempo di questa scelta.

Ma qui emerge il punto di metodo. Che non è certo quello di negare ai presidenti di Camera e Senato la legittimazione a interpretare la legge, e a comunicare i risultati di tale interpretazione; è naturale, e perfino doveroso, che chi è chiamato ad applicare operativamente una norma si preoccupi di chiarirne il senso con l'interpretazione; e lo enunci al di estremo. Il punto è un altro: perché mascherare una convenienza al rinvio (a cui la pendenza della «leggina Rai» potrebbe perfino dare, contro le intenzioni dei suoi stessi promotori, una parvenza di giustificazione oggettiva) dietro una lettura deformata di norme legislative che dicono tutt'altro? Perché addirittura pubblicamente travisare l'opinione espressa da uno degli esperti a cui ci si era rivolti per averne il parere?

Dopo tutto, non c'è stato bisogno di inventare norme inesistenti per lasciare in prorogatio, dopo la scadenza, il garante per la radiodiffusione e l'editoria. Averlo fatto per il consiglio di amministrazione della Rai è un cattivo esempio: qualcosa che non aiuta la cultura della legalità e della trasparenza.

### LE DOMINANTE

## Grozniy, una piccola Tien An Men

RENZO POA

pedire un'ecatomba.

Questi sono alcuni dei fili che ci possono guidare fino alla piazza centrale di Grozniy di cui già si parla come di una piccola Tien An Men. Lì da una settimana sono raccolte migliaia di persone che cercano di richiamare l'attenzione di un mondo distratto e lontano. Ricordiamolo, è un mondo le cui grandi capitali, a cominciare da Washington, hanno praticamente taciuto sulla guerra in Cecenia, chiudendo gli occhi anche su episodi come il massacro di Pervomaiskaia. Un mondo in cui c'è un'Europa, che ha appena ammesso la Russia nel seno del suo Consiglio proprio per cercare di sostenere un processo di democratizzazione che quel conflitto sulle pendici del Caucaso sta, al contrario, indebolendo. Un mondo infine in cui ci sono dei governi, dei gior-

nali, degli intellettuali, delle autorità morali che adesso parlano di Srebrenica come della «nostra vergogna», che inorridiscono davanti ai corpi resumati dalle fosse comuni e che non ricordano come abbiano chiuso gli occhi quando i «caschi blu» consegnarono le vittime ai loro carnefici. Per rispetto della cronaca, ciò accadeva solo sei mesi fa, i «caschi blu» codardi erano olandesi, ma la responsabilità politica fu dei vertici delle Nazioni Unite che decisero di non intervenire militarmente per difendere una città che pure avevano dichiarato essere sotto la loro protezione.

Sono molte le analogie che affiancano le tragedie della Bosnia e della Cecenia. C'è in primo luogo la libertà di aggredire che per anni è stata lasciata al nazionalismo ser-

bo e che ora è lasciata al governo russo. E c'è anche l'illusione della lontananza degli assedi e delle stragi, se era remota Srebrenica, immaginiamo Grozniy, laggiù sotto il Caucaso. Ma c'è anche l'errore, pesante, di credere che il mondo che conta sia comunque al riparo dalle conseguenze di una guerra, soprattutto se di una «sporca» guerra, quella cioè dove cessa ogni distinzione tra civili e militari, dove tutti sono considerati combattenti e quindi bersagli, dove non esistono più vittime innocenti perché tutti sono vittime anche e soprattutto gli innocenti.

C'è ancora un'analogia. Sei mesi fa, nella ex Jugoslavia, l'«invincibile armata» del generale Nadić sembrava sul punto di dilagare e di far trionfare il nazionalismo serbo,

e invece si è sciolta come neve al sole in poche ore, sotto i colpi che le hanno inflitto prima l'esercito croato e poi quello bosniaco. Nello stesso modo, nel giro di poche settimane la «questione cecena» da piccola crisi remota e dimenticata è riuscita quasi a diventare determinante per il futuro della politica russa.

C'è riuscita non certo con un'offensiva militare e, forse, neanche grazie all'impatto dell'incursione in uno dei grandi elettori del nuovo presidente russo. Nel frattempo, in poco più di un anno, ci sono stati trentamila morti. E c'è stato un silenzio planetario, rotto solo qualche settimana fa da un pugno di intellettuali europei che hanno chiesto alle cancellerie di fare qualcosa, se non altro nel nome del rispetto dei diritti umani. Inva-

tre parole, è diventata la guerra di Eltsin. E ha contribuito ad affondare un uomo che è il simbolo vivente della fine dell'impero sovietico, ma che secondo tutte le previsioni la primavera prossima può ancora aspirare ad un secondo mandato. Ad una sola condizione però: che i soldati russi lascino la piccola repubblica ribelle del Caucaso.

Però, mentre sulla piazza di Grozniy esplodevano due granate, dal Cremlino si annunciava come imminente, entro il 20 di questo mese, una decisione di Eltsin su nuove condizioni da porre per arrivare alla fine del conflitto. Un altro bluff? Può darsi. Certamente però la «questione cecena» è finalmente diventata importante. Dudayev da bandito di strada può trasformarsi in uno dei grandi elettori del nuovo presidente russo. Nel frattempo, in poco più di un anno, ci sono stati trentamila morti. E c'è stato un silenzio planetario, rotto solo qualche settimana fa da un pugno di intellettuali europei che hanno chiesto alle cancellerie di fare qualcosa, se non altro nel nome del rispetto dei diritti umani. Inva-

**l'Unità**  
 Direttore Walter Veltroni  
 Condirettore Giuseppe Castaldi  
 Direttore editoriale Antonio Zollo  
 Vicedirettore Giancarlo Sivetti  
 Marco Demareo  
 Redattore capo centrale Luciano Fontana  
 Pietro Spataro (Unità 2)  
 Area Società, Cultura e di Unità 3 p.a.  
 Presidente Antonio Romani  
 Amministratore delegato  
 Anna Maria  
 Coordinatore Editoriale Aldo Rotondi  
 Alessandro Maffucci, Antonio Zollo  
 Consiglio di Amministrazione  
 Nello Antonicelli, Antonio Bernardi  
 Elisabetta Di Piro, Simona Marchini  
 Alessandro Maffucci, Antonio Zollo  
 Giuseppe Neri, Claudio Novati, Ignazio Romoli,  
 Gianluigi Sacchini, Antonio Zollo  
 Direzione redazione amministrativa  
 00187 Roma - via dei Due Macelli 23, 13  
 tel. 06 498961, telex 41161, fax 06 4783595  
 20124 Milano - via F. Crivelli 12 - tel. 02 57721  
 Quotidiano del Pci  
 Roma - Direttore responsabile  
 Antonio Zollo  
 In base al n. 240 del regolamento stampa del trib. di Roma, iscritta come giornale rurale nel registro del tribunato di Roma n. 4595  
 Certificato n. 2948 del 14/12/1995