

L'INTERVISTA

Augusto Barbera

costituzionalista

«Bicamerale, ripensa Montesquieu»

«La posta principale della riforma costituzionale è: consentire al governo di governare e modificare i rapporti centro-periferia». Per il costituzionalista Augusto Barbera la commissione bicamerale può farcela. Revisione della prima parte e assemblea costituyente? «Due capitoli accantonati o quasi». «Parlamento-governo, reinterpretiamo Montesquieu». «Berlusconi ha capito che il presidenzialismo americano è debole». Per D'Alema apprezzamento e critica.

GIANCARLO BOSETTI

«Non perdiamo tempo ed energie a discutere sulla prima parte della Costituzione, a decidere chi è più liberista e chi più solidarista. Cerchiamo di dare il meglio delle nostre risorse nel modificare la forma di Stato e di governo». Augusto Barbera, costituzionalista in prima linea nella battaglia referendaria del '91 e del '93, e tra i protagonisti della faticosa impresa di «bipolarizzare» l'Italia, ritiene che la Commissione bicamerale possa farcela a trovare un accordo entro il giugno dell'anno prossimo. La posta principale è: consentire finalmente ai governi di governare. Il resto sono manovre politiche a breve e astuzie, tentate e rientrate, per indebolire questa maggioranza.

Ci siamo lasciati alle spalle due idee che sembravano dominare la scena soltanto fino a poche settimane fa: una è quella dell'assemblea costituyente, l'altra è quella di modificare la prima parte della Costituzione. Possiamo considerarle capitoli chiusi?

Diciamo capitoli accantonati, perché l'istituzione della commissione bicamerale è un atto che va nel senso di modificare solo la seconda parte della Costituzione, non la prima. L'altra faccia di questo atto è che il centro-destra, accettando il percorso parlamentare, ha messo da parte l'assemblea costituente come mezzo per destabilizzare l'attuale maggioranza. Ma aggiungerei che questi due capitoli non sono definitivamente chiusi, anche perché vedo con sorpresa che va crescendo sul piano culturale il numero di coloro che vorrebbero mettere mano anche alla prima parte. Quanto alla costituente, o meglio una assemblea straordinaria di revisione costituzionale, non escludo che possa essere una buona soluzione di riserva in caso fallisse la bicamerale.

Chi sono questi revisionisti della prima parte?

Ce ne sono di ispirazione diversa ed opposta; c'è chi vuol cambiare la prima parte della Costituzione perché ritiene che non sia abbastanza liberista e vorrebbe introdurre il principio della tutela del libero mercato; ma c'è anche da molti anni, a sinistra, una tendenza che, da opposte sponde, vuole riscrivere i primi articoli perché - spiegano - è entrata storicamente in crisi l'ipotesi sulla quale si reggeva il compromesso costituite. Insomma da una parte abbiamo Romiti e dall'altra Barcellona, Cotturi, Cantaro, esponenti dell'ingraiano Centro per la riforma dello Stato. A queste schiere si è aggiunto Sabino Casse che ritiene la riforma della prima

parte ancora più urgente di quella della seconda. E poi ancora Ripa di Meana...

Eppure il maggior critico della Costituzione di marca liberale, che è Giorgio Rebuffa, autore di La Costituzione impossibile, non è della stessa opinione.

No, è molto più cauto e ritiene che si l'attenzione dei riformatori si deve concentrare sulla seconda parte.

Dove c'è il punto capitale del blocco all'azione del governo.

I punti capitali sono due: il primo riguarda il rapporto centro-periferia nella struttura dello Stato. Il secondo consiste nel fatto che con queste istituzioni nessuno è in grado di governare. Certo ora se ne accorgono anche quelli che prima credevano che fosse solo materia per craxiani e filocraxiani. Pensiamo un po' se questa maggioranza avesse dovuto fare i conti anche con il voto segreto. Altro che cento giorni!

L'attività del governo e del Parlamento è intasata da un mare di decreti. Il compito più urgente non sarebbe quello di sciogliere questo ingorgo?

Certamente, perché è davvero singolare che noi italiani ci siamo abituati ai decreti legge come se fossero una sciagura naturale con cui gli stati moderni devono per forza convivere. Ma non è affatto così! Non c'è nessuna grande democrazia che abbia l'istituto del decreto legge. Altrove ci sono corsie accelerate in Parlamento per i progetti di legge urgenti del governo. Il nostro invece è un congegno che insieme intralcia il governo e umilia il Parlamento, e poi produce i suoi effetti nefasti anche sui cittadini, come molti sperimentano personalmente: si tratta di una legislazione incerta, erratica, di cui non si sa se è applicabile o non applicabile, fino a quando durerà e quando decadrà. Persino gli extracomunitari hanno dovuto fare i conti con questo istituto tipicamente italiano.

Se questo è il problema centrale perché si è perso tanto tempo?

Forse è il caso che tutti facciamo un pochino di autocritica collettiva: l'aver spostato l'accento sui problemi del vertice, pro e contro il presidenzialismo, ci ha fatto trascurare la questione più importante, il nodo del rapporto Parlamento-governo, la necessità della semplificazione legislativa, la delegificazione.

Il presidenzialismo si è presentato come la panacea, e quindi è apparso a molti più seducente.

Dobbiamo abituarci all'idea che tra Parlamento e governo è necessaria una saldatura forte. Se nei due ultimi secoli il problema era quello della separazione dei poteri tra le-



Rodrigo Pais

gislativo ed esecutivo, in una società complessa il problema è cambiato: bisogna congiungere l'azione del Parlamento e quella del governo, mentre le garanzie che quella divisione un tempo ci assicurava le deve dare oggi la distinzione tra maggioranza e opposizione. Dobbiamo reinterpretare Montesquieu: se visitasse oggi l'Inghilterra, come fece prima di elaborare l'Esprit des lois, sono sicuro che si accorgerebbe di questo sviluppo.

Questo vuol dire subordinare il Parlamento al governo?

Non direi proprio così, direi che in un sistema moderno, come nel modello britannico, il governo è il comitato direttivo della maggioranza e la garanzia della libertà sta nella separazione tra maggioranza e opposizione, e nella possibilità per l'opposizione di divenire maggioranza, nel suo essere effettivamente una alternativa, nell'aver poteri di controllo, nel non essere impantanata nella consociazione.

I critici della prima parte hanno in mente altro, vorrebbero cancellare l'impronta storica e culturale della Costituzione, quella cattolica e comunista.

Non c'è dubbio che allora Dossetti e Togliatti cercarono di delineare un modello di società intermedia tra quella capitalistica e quella col-

lettivista, ma noi commetteremmo oggi un errore simmetricamente opposto se dicessimo che, essendo entrato in crisi quel modello di società, dobbiamo delinearne un altro, per esempio basato sui principi liberisti. Una Costituzione autenticamente liberaldemocratica deve individuare i valori comuni ai possibili schieramenti alternativi e deve lasciare al libero gioco delle maggioranze e agli elettori la scelta dei percorsi.

Gli stessi critici obiettano appunto che la Costituzione vigente, nella sua prima parte, è un programma politico e dunque va emendata.

Avrebbe voluto essere un programma politico, ma ogni Costituzione vive, non rimane ferma. E così quella italiana. La Costituzione americana prevedeva nell'art.5 una società schiavistica. La schiavitù fu poi proibita nel 1865 dal tredicesimo emendamento. Eppure, attraverso gli emendamenti successivi e l'evoluzione della coscienza pubblica, quel testo rimane ancora un punto di forza per la società americana. Che una Costituzione sia datata e longeva non ne costituisce un punto di debolezza. Anzi. Anche la Costituzione italiana va reinterpretata alla luce di alcune centinaia di sentenze della Corte costituzionale. Del resto la stessa adesione del-

l'Italia al Trattato di Maastricht costituisce uno strumento di reinterpretazione della Costituzione dal punto di vista della tutela della libertà di concorrenza.

Si verrà a capo della questione del decentramento statale?

È l'aspetto più preoccupante e confuso del dibattito. Ci si proclama federalisti nelle forme più diverse e contraddittorie: chi vuole il federalismo come Miglio, e cioè le tre repubbliche, e chi invece, come Cacciari, vuole un federalismo basato sugli ottomila Comuni. Continuo a pensare che sia stato sbagliato abbandonare la parola d'ordine del regionalismo. Era logorata ma almeno significava una cosa precisa. Non riesco a capire come se ne uscirà, ma in ogni caso qui la Costituzione va cambiata perché l'ordinamento regionale fu varato con una riserva mentale sia da parte delle sinistre (che lo ritenevano in contrasto con la pianificazione centralizzata) sia da parte dei cattolici (frenati dalla paura che i marxisti prendessero il potere con le guardie forestali).

Bisogna cambiare la forma di governo, ma si riuscirà a trovare un accordo?

La soluzione va costruita a partire dal processo, attivato con i referendum e tuttora in corso, di bipolarizzazione del sistema politico. Il sistema elettorale uninominale a doppio turno e l'elezione diretta del premier sono il modo migliore per rafforzare e completare questo processo. Rimango invece perplesso di fronte ad altre ricette, tipo quella di eleggere direttamente un presidente della Repubblica, di cui non si sa se avrà o no poteri di governo.

Il problema è che nella maggioranza ci sono posizioni diverse.

C'è una difficoltà politica che diventa insuperabile se la destra volesse utilizzare la revisione costituzionale per mettere in crisi la maggioranza. Vedo D'Alema preso tra i due lati di una contraddizione, per cui non lo invidio: se vuole portare avanti le riforme deve mettere a rischio la maggioranza, date le posizioni dei popolari e di Rifondazione; se vuole tenere fermo il quadro politico è costretto a frenare sulle riforme. Può uscirne facendo leva sulla necessità che il governo ha di governare, un tema al quale Prodi e i popolari non possono certo sottrarsi. Certo una soluzione sarà più probabile ed efficace se protagonisti della sua ricerca saranno i partiti e non soltanto alcuni leader. Con il che avanzo, insieme agli apprezzamenti, anche una critica a D'Alema per come ha proceduto finora, con coraggio ma senza far crescere la consapevolezza di un intero partito.

È l'opposizione?

Non sarei del tutto pessimista. Ci sono note positive: Berlusconi ha dimostrato una certa volontà di procedere, ha uno schieramento politico abbastanza omogeneo e poi ha capito che il presidenzialismo americano è una forma di governo debole e non forte. Finì, da parte sua, si è reso conto di avere sbagliato quando ha mandato a monte l'accordo Maccanico.

L'INTERVENTO

Un errore cambiare viabilità e trasporti un pezzo alla volta

EDOARDO SALZANO

UN AMBIGUO COMPROMESSO compromesso ha concluso il conflitto tra quelle che sono apparse come due anime della maggioranza di governo: quella «ambientalista» e quella «sviluppatista», per adoperare due sbrigative etichette. È facile avanzare il timore che quel conflitto si riaprirà, e diventerà una ricorrente occasione di lacerazioni su un arco di questioni di cui la Variante di valico è poco più di un emblema.

È ragionevole tutto ciò? No di certo. Non solo perché crescerebbe gli elementi di fragilità già presenti nella maggioranza, ma anche perché il nostro sistema dei trasporti ha bisogno di un deciso ammodernamento, al quale le ricorrenti polemiche non giovano. Esso è infatti abissalmente lontano dagli standard che prevalgono nella maggior parte dei paesi europei. Basta riflettere alle condizioni di servizio delle ferrovie, soprattutto sulle linee secondarie e nel Mezzogiorno, alla situazione dei porti, alle disfunzioni del sistema aeroportuale, alla pratica inesistenza del trasporto metropolitano di massa, all'assenza di reti regionali efficienti, allo stato spesso disastroso della viabilità secondaria e locale, alle condizioni tecniche di manutenzione e gestione delle stesse autostrade. Basta riflettere al paradosso che proprio uno dei paesi più accidentati e fragili dell'Europa si permette di far circolare su strada quasi il 90% delle merci (contro il 50% degli altri paesi europei), e che il «Paese di navigatori», il cui territorio è proteso tra il Tirreno, l'Adriatico e lo Ionio, utilizza il cabotaggio solo per una quota assolutamente marginale delle merci, mentre Francia e Germania usano intensivamente la loro rete idroviaria.

Ma il distacco più grave tra l'Italia e il resto dell'Europa sta soprattutto nell'assenza di integrazione tra le reti. Se non si vedono le singole reti (autostrade, strade di grande comunicazione, strade locali, ferrovie nazionali, ferrovie regionali, metropolitane, vie d'acqua e porti, aeroporti, punti e centri d'interscambio ecc.) come elementi di un sistema, sprechi, diseconomie, disfunzioni, inefficienze sono inevitabili e crescenti. I costi per il sistema economico e per i cittadini tendono a divenire insopportabili, a mano a mano che la domanda di mobilità aumenta.

Il vero dramma della discussione che si è svolta in materia di infrastrutture è proprio questo: si continua a ragionare, a discutere e a progettare singoli pezzi di singole reti, senza alcun ragionamento complessivo, senza alcuna strategia, senza alcuna scelta di sistema. Si faceva così ai tempi di Nicolazzi e di Prandini, massime espressioni del doroteismo: decidere caso per caso e pezzo per pezzo è ciò che ha aiutato a percorrere la strada del clientelismo e della corruzione (ed è anche da questo che è nata Tangentopoli, dott. Di Pietro).

Per ciò è sembrato del tutto ragionevole ciò che il ministro per l'Ambiente ha suggerito al primo sventagliare delle proposte stradali: indire una Conferenza nazionale sui trasporti, per organizzare i materiali su cui fondare le scelte della politica dei trasporti. Scelte in termini di strategie e di indirizzi di sistema (quale quota dei flussi delle merci e delle persone dirottate dalla gomma al ferro e dalla terra all'acqua, dalle direttrici nazionali a quelle locali e viceversa, con quali integrazioni e connessioni tra le reti, in vista di quali incrementi, e come localizzati, dalla domanda di mobilità ecc.), dalle quali far poi discendere le decisioni sulle opere, le priorità, le localizzazioni, i finanziamenti, le tariffe.

POICHÉ CIÒ CHE sembra indispensabile, in una società complessa, è l'applicazione del metodo della programmazione. È solo adoperando un simile metodo che è possibile comporre a priori le esigenze in conflitto dove questo è possibile, e scegliere dove è necessario. Negli anni 60 e 70 le forze progressiste, sia dentro che fuori dalla maggioranza di centrosinistra, l'avevano capito. Non a caso, nell'istituire le Regioni avevano riservato allo Stato il diritto e il dovere di definire «le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con particolare riferimento all'articolazione territoriale degli interventi di interesse statale», e la politica nazionale dei trasporti certamente lo è, «e alla tutela ambientale ed ecologica del territorio nonché alla difesa del suolo» (Dpr 616/1977).

Ripristinare una corretta logica di programmazione del territorio, cominciando con una Conferenza dei trasporti, proseguendo con la definizione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio» e completando il lavoro con un'annua legge sul governo del territorio è la via obbligata per una maggioranza che voglia davvero «portare l'Italia in Europa», in termini di funzionalità del sistema territoriale, di qualità della vita, di impiego corretto delle risorse. Non si tratta di un problema tecnico e amministrativo, come sembra credere l'on. D'Alema, ma di una questione squisitamente politica.

DALLA PRIMA PAGINA

Terrore e politica...

perché la loro azione congiunta ha dimostrato la sua debolezza. Ora che «il re è nudo», ora che l'America di Clinton è stata messa in ginocchio con l'esplosione del Jumbo Twa e lo scoppio di quella micidiale bombetta artigianale al Parco del Centenario di Atlanta non si può far finta che tutto sia come prima. Tra il vertice che si apre oggi a Parigi e i summit di Sharm el Sheik e Lione passano anni luce e soprattutto la nuova consapevolezza - a livello mondiale - che gli Usa sono deboli, nervosi e passibili di compiere gravi errori poiché il terrorismo ha acuito la fibrillazione pre-elettorale. Questo dovrebbe cambiare l'approccio dei Grandi del mondo al problema stesso del terrorismo. Oggi a Parigi i suddetti grandi arriveranno ovviamente a concertare nuovi sforzi organizzativi, a coordinare polizie e servizi segreti, a stanziare nuovi fondi per maggiori con-

trolli e per una tecnologia più aeronautica con cui monitorare porti e aeroporti. Ma il cuore del problema sta altrove. Tralasciando il terrorismo di matrice interna, per affrontare il quale ogni Stato deve fare i conti con la propria anima democratica, soffermiamoci solo per un momento sulla minaccia terroristica più temuta dall'Occidente a livello internazionale ovvero quella che viene dall'estremismo islamico. Sicuramente gli Stati Uniti ripartiranno a testa bassa contro Iran, Iraq, Libia e Sudan ritenuti veri e propri santuari del fondamentalismo islamico in armi. Ebbene, senza volere assolutamente assolvere i suddetti quattro paesi (la Siria che fine ha fatto?), forse è arrivato il momento di dire in maniera chiara che l'embargo e la condanna degli Stati Uniti verso questi «cavalieri dell'Apocalisse», visti i tempi, non hanno fatto che rafforzare i loro regi-

mi e incarnarli nella loro determinazione a colpire il Grande Satana che li giudica e li «affama». Questa stessa politica ha inoltre creato una frattura tra Usa ed Europa a malapena celata sotto un'ipocrisia diplomatica piena di crepe. Semplicemente gli Usa, soprattutto in termini energetici, possono permettersi embarghi e sanzioni, l'Europa no. Anche senza andare a decifrare i disegni egemonici di questa o quella potenza europea (Francia o Germania) in Medio Oriente, Francia, Germania, Italia, Spagna (l'Inghilterra è un discorso a parte) hanno nel Maghreb e nel Medio Oriente i loro principali fornitori di petrolio e grossi mercati per i loro prodotti. L'embargo verso l'Iran, l'Iraq e la Libia - se non proprio il Sudan delle cavallette - significherebbe per l'Europa recessione, disoccupazione e quant'altro di negativo. Oltre a questa ragione squisitamente economica esiste poi nei paesi europei una diversa cultura politica che non conosce il rigore moralista tipico della politica Usa.

Il tutto per dire che anche di fronte allo strazio dell'America colpita al

cuore dal terrorismo, l'Europa - pur solidale a parole - risponderà «ni» all'eventuale prevedibile richiesta di Clinton di ispirare i rapporti con i quattro cavalieri dell'Apocalisse islamica. Se così dovesse succedere, cerchiamo di vedere se dietro quella che appare sempre come la «logica mercantile» dell'Europa nei confronti dei paesi più difficili del Medio Oriente c'è o non c'è una sincera volontà di arrivare non solo con gli affari ma soprattutto con la politica laddove lo scontro o la chiusura di un embargo non basta più anzi è diventato controproducente. Anche per la lotta al terrorismo, perlomeno quello internazionale, forse è arrivato il tempo di affidarsi non solo alla santa tecnologia ma anche ad uno sforzo politico più profondo e più vasto per ripulire il pianeta uscito a pezzi dalla guerra fredda. Uno sforzo politico più «sinfonico», meno squilibrato tra grandi e periferie, tra grandi e piccoli. Ora che ha colpito il cuore dell'impero proprio il terrorismo è lo spunto più urgente e chiarificatore da cui ripartire.

[Marcella Emiliani]

LA FRASE



Lamberto Dini

«Mi sono spesso pentito di aver parlato, mai di aver taciuto»

Publilio Siro