

# Non ci serve un premier pigliatutto

*Va respinta ogni sterile tentazione aventiniana, ma non bisogna cadere nella trappola di considerare come necessità prioritaria il rafforzamento della figura del capo del Governo*

STEFANO PASSIGLI

Il tema delle riforme ha avuto in Italia un andamento carsico, caratterizzato da periodi di intensa presenza nel dibattito politico, da improvvise eclissi, e da altrettanto improvvise riapparizioni. Il fatto è che - eccezione fatta per lo spirito costituente che animò la creazione della Bicamerale - le proposte di modifica costituzionale lungi dall'essere viste come un momento essenziale per il completamento della lunga transizione italiana, hanno risposto a logiche tutte politiche e sono state avanzate o lasciate cadere in un'ottica tesa esclusivamente a massimizzare il proprio vantaggio di parte.

In questa luce non può certo sorprendere che Berlusconi, che forte del suo ingente potere mediatico ha sempre avuto la possibilità di imporre la propria agenda politica ad alleati e avversari, abbia oggi deciso di spostare l'attenzione del Paese dal tema reale e drammatico dell'andamento dei conti pubblici e del declino del suo apparato produttivo al tema delle riforme, scegliendo come priorità il rafforzamento dell'esecutivo, pretestuosamente giustificando tale scelta con la necessità di controbilanciare con un esecutivo forte la doppia devoluzione di poteri verso l'Europa e verso le regioni.

Ferma restando la necessità - da me più volte sottolineata su queste colonne - che il centrosinistra respinga ogni sterile tentazione aventiniana, motivata più dalla sua dialettica interna che da ragioni ideali, e partecipi pienamente al dibattito istituzionale ricercando le più ampie possibili convergenze parlamentari con quanti nella maggioranza possono condiderne le posizioni, occorre non cadere nella trappola di considerare come necessità prioritaria il rafforzamento della figura del capo del governo, limitando il dibattito alle diverse modalità di tale rafforzamento (presidenzialismo, premierato, cancellierato) e dimenticando che oggi la vera priorità appare piuttosto la salvaguardia - apertamente invocata dal presidente Ciampi nel suo discorso di fine anno - di un coerente sistema di pesi e contrappesi. In altre parole, dinanzi al palese attacco portato da ampi settori della maggioranza a tutte le nostre istituzioni di garanzia (da un capo dello Stato che si vorrebbe ridurre a un ruolo puramente cerimoniale; alla Corte Costituzionale che si vorrebbe «territorializzare»; alle autorità indipendenti che si propone di ricondurre sotto tutela del governo; al potere giudiziario di cui si intende ridurre l'indipendenza) occorre innanzitutto affermare che un ulteriore rafforzamento dell'esecutivo nazionale, già oggi fortemente consolidato dal maggioritario e dall'indicazione del premier sulla scheda elettorale, non deve aver luogo se

non nell'ambito di un contestuale rafforzarsi delle istituzioni di garanzia.

Chiunque si richiami alla esperienza delle liberal-democrazie non può ignorare - come invece fa il nostro centrodestra, ove sono tutt'ora presenti componenti apertamente illiberali - il principio fondamentale del costituzionalismo moderno: la divisione ed equilibrio dei poteri, che a sua volta implica che poteri diversi abbiano fonti di legittimazione diverse, e che non tutto possa farsi discendere dal suffragio elettorale pena il rischio di cadere in quella «tirannia della maggioranza» a ragione denunciata come pericolo sommo da tutti i teorici della democrazia liberale. È così conseguente che mentre esecutivo e legislativo trovano la propria fonte di legittimazione nel voto popolare, il potere giudiziario fonda la propria indipendenza proprio in una fonte diversa dal voto.

Ebbene, è in questo contesto di principi e non guardando solo ai tecnicismi dell'ingegneria istituzionale, che vanno giudicate le proposte sul tappeto. In quest'ottica - se manteniamo, cioè, ferma la necessità di non distruggere del tutto il sistema di pesi e contrappesi della nostra mirabile Costituzione del 1948 - è evidente che l'assumere in un'unica figura istituzionale le funzioni di capo del governo e capo dello Stato, o ridurre quest'ultimo ad un mero ruolo cerimoniale affidando ad un premier eletto direttamente o designato sulla scheda il cruciale

potere di scioglimento delle Camere, farebbe venir meno qualsiasi reale contrappeso istituzionale. Si consideri che se il premier fosse

eletto direttamente, senza la necessità cioè della fiducia del Parlamento, e se gli fosse riconosciuto il potere di scioglimento, egli ver-

rebbe ad avere un potere ben superiore a quello dello stesso Presidente degli Stati Uniti, che non può sciogliere il Congresso in

maggioranza eletto in momenti diversi dall'elezione presidenziale, che deve sottoporsi all'*advice and consent* del Senato per la scelta dei ministri e per tutte le nomine più significative nell'amministrazione (quale differenza con lo *spoils system* di Frattini!), che deve negoziare con un potere legislativo autonomo e indipendente l'approvazione della legge di bilancio e di tutte le altre principali politiche di governo senza poter ricattare, al contrario del nostro ipotetico premier, la propria maggioranza attraverso la minaccia dello scioglimento.

La soluzione del premierato è dunque una soluzione ambivalente, che nella sua versione più forte può rivelarsi più pericolosa per l'esigenza democratica di mantenere un vitale sistema di *checks and balances* delle stesse forme più classiche di presidenzialismo. Un premier eletto direttamente; insostituibile, se non attraverso nuove elezioni, nemmeno da un altro leader della coalizione vittoriosa (come avvenuto più volte in Inghilterra e in Germania); dotato di poteri di scioglimento; assommerebbe poteri che nessun premier europeo ha fino ad oggi mai avuto. Se aggiungiamo che nel caso italiano, se fossero approvate le proposte Frattini e Gasparri, egli non sarebbe limitato da efficaci leggi sul conflitto di interessi o sul sistema dell'informazione è chiaro che alla parvenza di un sistema di governo liberal-democratico corrisponderebbe la realtà di un sistema di cesari-

simo plebiscitario.

Quale premierato è dunque compatibile con i fondamentali principi che reggono le moderne democrazie occidentali? La risposta è facilmente desumibile ex-adverso da quanto testé descritto: un premier designato dalla sua coalizione (sulla scheda o meno è irrilevante) e vittorioso alle elezioni dovrebbe avere il potere di nominare e revocare i propri ministri, ma dovrebbe continuare a godere della fiducia delle Camere (che potrebbe inizialmente essere presunta). In caso di sfiducia, il Presidente delle Repubbliche dovrebbe poter proporre alle Camere un premier alternativo purché espressione della stessa maggioranza parlamentare uscita dalle elezioni (questa soluzione mi sembra preferibile alla sfiducia costruttiva che potrebbe consentire il formarsi di maggioranze trasformistiche anche al di là del responso elettorale, in assenza di qualsiasi controllo da parte del Capo dello Stato). Il nuovo governo dovrebbe infine poter completare la legislatura: se esso fosse infatti a termine torneremo a dare al premier uscente un eccessivo potere di ricatto rispetto alla propria coalizione, con conseguente perdita non solo di contrappesi istituzionali, ma persino del contrappeso politico rappresentato dal permanere in Italia dell'esistenza di un sistema non bipartitico ma bipolare di coalizioni.

Riassumiamo. Il tema delle riforme torna oggi prepotentemente nell'agenda politica per le difficoltà del governo. Molte riforme (ad esempio una riscrittura del titolo quinto, e la modifiche del nostro bicameralismo perfetto) mi sembrano più facili da affrontare, anche se meno significative, di una modifica della forma di governo che trascina inevitabilmente con sé la questione della legge elettorale, del conflitto d'interessi, e dell'assetto del sistema dell'informazione, questioni che non possono non essere discusse contestualmente alla modifica della forma di governo. Nell'affrontare il tema della forma di governo, occorre infine non smarrire la percezione delle priorità: e la priorità non è tanto una rigida difesa del governo parlamentare come lo abbiamo storicamente conosciuto in Europa, quanto la irrinunciabile difesa di un equilibrato sistema di *checks and balances*. La forma di premierato che ho disegnato è compatibile con i precetti del costituzionalismo liberal democratico, e che in buona sostanza costituisce la proposta dell'Ulivo. Un premier eletto direttamente (magari persino a turno unico!), con poteri di scioglimento e il controllo dei media, sarebbe invece un moderno sovrano assoluto ammantato di un consenso popolare mediaticamente manipolato.



## Mala Tempora di Moni Ovadia

### L'ASINO DEL TUO NEMICO

Il tempo della scuola è, o perlomeno dovrebbe essere un'epoca delicata e irripetibile per la formazione etica dei giovani. I maestri ed i professori non dovrebbero limitarsi a svolgere il loro ruolo tecnico di insegnanti ma dovrebbero contribuire a formare la coscienza di esseri umani responsabili che sappiano esprimersi nella pienezza dei loro diritti e contestualmente dei loro doveri. Molti docenti sono consapevoli di questa urgenza e da loro ricevo frequenti inviti a fare riflessioni su questioni di rilevanza morale e «politica» come la condizione di straniero, di minoranza, di esilio e di alterità in generale, con le loro classi. Di questi temi mi sono sempre occupato facendo teatro, scrivendo, testimoniando e prendendo posizione nei limiti delle mie possibilità. Ritengo un dovere e un privilegio, ogni volta che mi sia possibile, mettermi a disposizione dei giovani che studiano. Li sollecito a misurarsi con le condizioni ed i valori irrinunciabili che fondano un mondo di giustizia. Il pensiero ebraico che ho frequentato per opportunità identitaria e per scelta personale mi ha messo a disposizione mirabili strumenti narrativi ed ermeneutici che mi consentono percorsi insoliti ed inattesi che nel corso degli anni hanno rivelato un impressionante potenziale comunicativo con i giovani non totalmente colonizzati dalla volgare palude media-

tica. Proprio per questa ragione ad ogni incontro vengo provocato a spiegare come l'ebraismo con i suoi straordinari principi che inaugurano forse la più grande e significativa rivoluzione etica nella storia dell'umanità si ponga di fronte alla dolorosa questione mediorientale. La mia posizione politica a favore di una pace basata sui confini del sessantesimo con Gerusalemme capitale condivisa dei due stati, con un processo che parta dal ritiro israeliano dai territori occupati e dallo smantellamento progressivo delle colonie l'ho ripetutamente espressa in ogni occasione. L'orrore del sangue innocente corso ultimamente sui due fronti ha rinforzato la mia posizione a favore della trattativa equa. Ma ribadire una posizione politica è insufficiente. È necessario inaugurare una visione di pace con un radicale cambio di prospettiva perché essa si possa inscrivere nei cuori e diventare pensiero e prassi irrinunciabili. Racconto ai giovani che qualcuno ha saputo inaugurare una simile visione e praticarla proprio in quella martoriata «Terra Santa» con il massimo possibile di legittimità perché iscritta nella più lancinante delle ferite. Mi è già capitato di fare riferimento sulle pagine di questo giornale ad un gruppo di genitori israeliani e palestinesi che si sono uniti con il fine comune di far cessare questo spaventoso conflitto. Il loro gruppo

si chiama Parents' Circle, è stato fondato da un ebreo religioso che si chiama Itskhak Frankental e riunisce genitori dei due popoli che hanno avuto figli uccisi: i palestinesi per mano israeliana, gli israeliani per mano palestinese. Uscendo dalla brutale logica della contrapposizione irriducibile, queste donne e questi uomini hanno identificato il loro nemico nella guerra. Sanno che tutte le guerre si nutrono necessariamente del sangue di esseri umani soprattutto innocenti e dunque accusano la guerra di averli privati dei loro amatissimi figli e si battono con tutte le loro forze perché i figli di altri padri e madri come loro non finiscano a nutrire il ventre insaziabile della matrigna di tutti gli orrori. Cosa ha portato un ebreo religioso ferito dal più grande dolore ad accogliere una visione così luminosa? Forse l'aver coniugato ed interpretato radicalmente oltre il confine asfittico dell'odio questi due versetti della Torah: «ama il prossimo tuo come te stesso» e «se trovi l'asino del tuo nemico smarrito, prendilo per la cavezza e riportaglielo». Il nemico rientra dunque nella categoria del prossimo che ha piena e indiscutibile dignità di essere umano. Su questa base il filosofo e pensatore dell'ebraismo Emanuel Levinas con azzardo ermeneutico traduce il comandamento dell'amore così: «ama il prossimo tuo, è (come) te stesso». Tutti coloro che hanno a cuore il destino della «Terra Santa» dovrebbero avere l'opportunità di contemplare la pace che promana dai volti e dagli occhi dei genitori palestinesi ed israeliani di Parents' Circle.

# Chi ha paura della Costituzione?

GERARDO D'AMBROSIO

Il Vice presidente del Consiglio infine, on. Fini, ha chiaramente posto la riforma delle norme del titolo IV della parte 2ª della Costituzione riguardanti la Magistratura, come pregiudiziale all'inizio del dialogo con l'opposizione sulle riforme istituzionali in particolare sulle riforme riguardanti i poteri del presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri di cui ai precedenti titoli II e III.

Posto che il Presidente del Consiglio aveva già avanzato la proposta di passare alla riforma dell'ordinamento giudiziario «unilateralmente» a prescindere cioè dal contributo dell'opposizione e posto che più volte è stata manifestata nell'ambito della maggioranza e dallo stesso guardasigilli l'intenzione di procedere alla separazione delle funzioni o delle carriere, nel rispetto delle norme costituzionali esistenti, contenute appunto nel titolo IV e, considerato che di quel titolo è già stato modificato nella precedente legislatura l'art. 111 sul giusto processo, risulta veramente difficile stabilire quali siano le norme che l'on. Fini

vorrebbe modificare: se quelle che riguardano l'indipendenza del P.M., se quelle che concernono la nomina per concorso dei magistrati, se quella sulla obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale da parte del P.M. o se quelle infine di cui agli artt. 105 e 110 relative rispettivamente ai poteri del Consiglio Superiore in materia di assunzione, assegnazione trasferimenti e promozione ed i provvedimenti disciplinari dei magistrati e l'attribuzione al Ministro di Giustizia dell'organizzazione e dei servizi relativi alla giustizia, che sembrerebbe il più vicino al problema in discussione del rafforzamento dei poteri dell'esecutivo.

E fin qui niente di nuovo sotto il sole, rientrando tutto nelle attuali difficoltà di dialogo tra le istituzioni e tra le stesse forze di governo e di opposizione. Quello che invece lascia perplessi è che un giornale quale «Il Riformista», certamente non allineato, in un momento così delicato, abbia rilevato, a proposito dell'invito rivolto dall'Anm, che dopo tutto non c'era alcun male se i magistrati portassero

con sé uno strumento di lavoro e se nell'attesa dell'orazione dell'ermellino leggessero, così a caso, l'art. 111 della Costituzione contenente sicuramente precetti riformisti quale quelli: «che la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico»; «che la legge assicura la ragionevole durata del processo»; «che ogni processo si svolge in contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo ed imparziale». Osservazioni giustissime certo, ma che rilevano, quanto meno a livello di subconscio, la volontà di porre in evidenza colpe o gravi inadempienze da parte della magistratura. Particolarmente significativo a tal proposito è il riferimento alla tempestività dell'informazione di garanzia che il codice di procedura dell'88 volle spostare al compimento del primo atto cui il difensore ha diritto di partecipare per consentire la raccolta di fonti prova nei processi relativi alla criminalità organizzata ed alla corruzione

ne, oggetto di forti critiche e polemiche e che una proposta di legge del Polo vorrebbe reintrodurre come presupposto per la validità degli atti d'indagine compiuti dal P.M. e dalla Polizia Giudiziaria. Così come singolare appare il riferimento al giudice terzo ed imparziale dopo le vivaci polemiche seguite all'entrata in vigore della Legge Cirami sulla remissione dei processi per legittima suspicione. Si trascura infatti e volutamente di considerare che i principi sul giudice terzo ed imparziale e sulla raccolta delle prove in contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, furono già ampiamente fissati nel codice di procedura penale dell'88 e furono poi, in concreto completamente attuati, nel corso della precedente legislatura dalla legge Carotti quella, per intenderci, sul giudice unico di primo grado che, proprio per assicurare l'imparzialità e la terzietà del giudice introdusse una ulteriore serie di incompatibilità quale quella, per fare un esempio, che impedisse a chi ha esercitato in un processo funzioni di Gip di esercitare nello stesso processo funzioni di

giudice dell'udienza preliminare, già tra l'altro in buona parte anticinate dalla Corte di Cassazione. Tanto è vero che nessun procedimento svolto in Italia è stato mai portato, per violazione del principio di imparzialità del giudice - contenuto nell'art.6 della Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo - dinanzi alla Corte di Giustizia europea. Se così dovesse essere e vorrei tanto che non lo fosse è bene dire che per l'attuazione di quei principi la magistratura si è sempre battuta e che la protesta attuale riguarda proprio la mancata attuazione del principio relativo alla ragionevole durata del processo, allo stato raggiunta solo per quelli relativi a delinquenti di mezza tacca sorpresi in flagranza di reato ed arrestati, ma non certo per i criminali di rilievo, nei confronti dei quali il cumulo delle garanzie del processo accusatorio con quelle del processo inquisitorio e l'imposizione di una serie di adempimenti, spesso superflui, ha reso non solo difficile la raccolta della prova ma anche pressoché impossibile giungere in tempo utile, prima della pre-

scrizione, alla sentenza definitiva. Per la riduzione dei tempi del processo insomma nulla, assolutamente nulla è stato fatto in questa legislatura, nel corso della quale si è andati addirittura in direzione contraria, approvando, ad esempio, la legge sulle rogatorie, che ha allungato i tempi dei procedimenti in cui è necessaria la raccolta della prova all'estero, proprio quelli insomma riguardanti i criminali più pericolosi, ed accorciando in compenso drasticamente i tempi di prescrizione per i reati societari.

E questa disparità non può non creare disagio in coloro che sono chiamati ad amministrare giustizia che, pertanto, lamentano, a mio avviso giustamente, i mancati interventi strutturali, il mancato stanziamento di adeguate risorse da parte del Governo, il ritardo nell'assunzione dei mille magistrati già disposti nella precedente legislatura, il mancato avvio infine di una serie di modifiche del codice di procedura penale tese ad abbreviare i tempi delle fasi del processo diversi dal dibattimento, necessariamente lunghi per assicura-

re che la prova venga raccolta in contraddittorio tra le parti in condizioni di parità tra accusa e difesa. Mi riferisco alla radicale riforma dei riti alternativi e delle impugnazioni, alla provvisoria esecuzione delle sentenze di prova evitante, di cui è facile trovare traccia nelle varie relazioni inaugurali. In un momento storico così difficile e complesso è indispensabile non dimenticare l'impegno profuso da uomini liberi e di sicura fede democratica dentro e fuori del Parlamento, per dare attuazione anche a quelle norme della Costituzione che inizialmente ed inopinatamente vennero definite programmatiche. Così come è indispensabile non dimenticare in quale contesto storico venne approvata la nostra Costituzione e le ragioni che indussero i nostri padri costituenti a formulare quei principi che ora vengono messi in discussione.

Solo così credo, sarà possibile riprendere quel dialogo che ora pare difficile se non impossibile, quel libero sano e costruttivo confronto delle idee che costituisce la vera forza della democrazia.