

Segue dalla prima

Non a caso, una delle prime obiezioni che viene spontanea a molti è che questa riforma minaccia di essere, al di là di ogni altra considerazione, impraticabile. Ebbene, io sono convinto che minaccia di essere impraticabile in primo luogo perché è mal costruita. Ed è mal costruita, perché viola una regola che in tanti hanno ricordato e che tempo addietro enunciai io stesso con l'analogia dell'orologio: ci possono essere sistemi diversi, ma i sistemi istituzionali sono come gli orologi, non puoi prendere le rotelle di uno e infilarle in un altro sperando che l'orologio funzioni. Questo non significa che non vi siano margini di flessibilità e di adattabilità, altrimenti attribuiremmo a ciascuna forma storica una valenza normativa che assolutamente non possiede. La nota vicenda delle difficoltà dei trapianti degli istituti giuridici sta lì a dimostrarlo. E tuttavia è vero che c'è sempre una logica insiemistica di cui è essenziale tener conto e in questo caso non lo si è fatto.

Ma c'è di più, e anche questo concorre all'errore. Si dà qui una risposta parziale, che finisce per essere sbagliata, alla domanda da cui la riforma parte, una domanda che viene tutta filtrata in termini di più spedita governabilità e che approda così a risultati diversi da quelli che erano e sono attesi tuttora. È onesto ammettere che in questo c'è anche una nostra responsabilità, in ragione dell'impianto che la nostra stessa parte politica dette negli anni scorsi alla riforma costituzionale. Per me forse è più facile dirlo, perché io fui estraneo alla vita politica attiva proprio negli anni in cui questo impianto prese corpo. Ma è utile qui ricordare che prima di allora, nel 1993, io avevo chiuso la mia prima esperienza di presidente del Consiglio commentando in Parlamento il risultato del referendum che di fatto introdusse il sistema elettorale maggioritario e osservando che con esso era finita un'era, quella dei partiti totalizzanti cresciuti negli anni 30, che l'Italia del dopoguerra aveva reso plurali, senza tuttavia mutarne la pretesa di assorbire rappresentatività.

Fui aspramente criticato per questo, ma era inesorabilmente vero che gli italiani avevano dimostrato di ritenere asfittica una democrazia che si esauriva nei partiti e ritenevano necessario un nuovo assetto nel quale non

La riforma costituzionale uscita dal Senato è mal costruita: un meccanismo con rotelle troppo diverse l'una dall'altra

Il risultato a cui ora si approda è che al posto della delega totalitaria ai partiti ci sia una delega totalitaria al Primo ministro

# È un orologio rotto

GIULIANO AMATO

## L'appuntamento

### Oggi a Milano «Salviamo la Costituzione»

Oggi pomeriggio, dalle ore 14 alle 19, presso il teatro Smeraldo di Milano si svolge l'assemblea «Salviamo la Costituzione - Aggiornarla, non demolirla». L'iniziativa è organizzata da Astrid, Libertà e Giustizia, con Cgil, Cisl e Uil. Numerosi gli interventi previsti all'assemblea: Franco Bassanini, presidente di Astrid, Sandro Bonsanti, Oscar Luigi Scalfaro, Guglielmo Epifani, Giancarlo Castelli, Luciano Violante, Savino Pezzotta, Luigi Angeletti, Piero Fassino, Umberto Eco, Armando Spataro, Andrea Manzella, Nicola Mancino.

ma che, in mano ad altri, conducono a una effettiva riduzione del tasso di democraticità. E qui passo al tema dal quale ero partito, la questione de-

gli orologi e delle rondelle, che va collocata sullo sfondo del requisito a cui deve corrispondere qualunque sistema di governo che intenda dare

fosse così illimitata la loro delega ad essi e fosse possibile per loro appropriarsi di una parte del potere che in precedenza avevano delegato. Campeggiava su tutti, era questo il vero tema di quel referendum, il potere di scelta della maggioranza di governo, ma questo stesso potere si inquadrava nell'aspettativa di una nuova interazione fra istituzioni e cittadini, di spazi da costruire o ricostruire per una cittadinanza attiva che si stava dotando di nuovi strumenti e che di questi strumenti si voleva avvalere. Si prese a parlare, non a caso, di democrazia difficile, ma questa difficoltà era la cura necessaria contro la asfissia che si voleva evitare.

Ebbene, se di questo trattava, da un lato è un paradosso che il risultato a cui ora si approda è che al posto della delega totalitaria ai partiti ci sia una delega totalitaria al Primo Ministro, inverando una volta di più l'anatema di Rousseau contro i regimi che rendono liberi gli elettori nel solo giorno delle elezioni. Dall'altro è gravemente riduttivo che nulla di ciò che riguarda i possibili spazi della cittadinanza attiva sia preso nella benché minima considerazione. La c.d. bozza Amato aveva cercato di identificare tali spazi, di migliorare quelli esistenti attraverso, ad esempio, una nuova e più ragionevole disciplina del referendum abrogativo. Ma è sembrato che temi del genere siano in grado soltanto di provocare la compunta attenzione degli interlocutori, che non osano dirti di no, ma quando hai finito voltano pagina e si occupano d'altro.

C'è dunque una profonda disaffezione per il contesto della democrazia difficile e viene davvero da pensare ad una di quelle semplificazioni della complessità, che portarono in passato ingiuste critiche a Luhmann,

## matite dal mondo



L'Europa, il voto e il «peso» degli eurofobici (The Economist, 18 giugno)

Segue dalla prima

Questa domanda ho già risposto nello scritto «Una Costituzione incostituzionale?» pubblicato in appendice alla 5 edizione del volume «Ingegneria Costituzionale Comparata». L'interrogativo è retorico. La mia risposta non è soltanto che si tratta di una cattiva Costituzione, ma addirittura di una Costituzione incostituzionale. Possibile? La dizione può sembrare contraddittoria o comunque paradossale. Ma nell'ottica del costituzionalismo non lo è. È vero che molti giuspositivisti guardano soltanto alla effettività di una Costituzione e si dissociano dal costituzionalismo reso «impuro» dal suo contenuto assiologico. Certo, il costituzionalismo è assiologico. Però è anche teleologico; accantonare la teleologia è più difficile che rifiutare l'assiologia. Il diritto ha uno scopo? Ha una ragion d'essere? A cosa serve? Nemmeno il giuspositivista si può sottrarre a queste domande. Alle stesse stregua è tenuto a chiedersi quale sia il *telos* delle Costituzioni. Domanda alla quale il costituzionalismo dà una risposta unanime. La parola Costituzione viene riesumata sul finire del 700 per designare una nuova realtà: la creazione di un sistema di governo «limitato», di un sistema di «garanzia della libertà» (come scriveva Benjamin Constant). Al tempo di Cromwell non si diceva ancora «Costituzione»; si diceva *covenant*, *pact*, *frame*, *fundamental law*. E quando questi termini vennero riassorbiti nella parola Costituzione, la parola non denotava una qualsiasi organigramma di esercizio del potere; designava soltanto la sua forma garantistica. E dunque una Costituzione che non garantisce la libertà può essere detta incostituzionale.

Ciò posto, dobbiamo essere in chiaro a quale pubblico ci rivolgiamo: se a quello degli specialisti (i costituzionalisti), a quello dei parlamentari, oppure al più largo pubblico dell'opinione pubblica. In questo mio intervento io guardo, soprattutto, all'opinione pubblica, e così vado a distinguere tra opposizione ed oppositori. La prima è l'opposizione istituzionale, l'opposizione gestita nelle sedi istituzionali (nel Palazzo) dai partiti di opposizione; oggi l'opposizione di sinistra. Gli oppositori sono invece tutti i cittadini (tra i quali il sottoscritto, che certo non ha titolo per parlare in nome dell'opposizione), ovunque si trovino lungo l'asse destra-sinistra, che si oppongono, o potrebbero opporsi, al cambiamento costituzionale in corso. È in questa chiave il problema è di come l'opposizione istituzionale possa sensibilizzare e mobilitare l'universo (anche di destra) degli oppositori possibili.

Così vengo al punto. La controproposta dell'opposizione si riassume nella «bozza Amato». È una controproposta che va bene? Forse si per gli *interna corporis* del Palazzo: concilia le varie anime del centrosinistra, dialoga

con la maggioranza offrendole aperture, smussa i punti spinosi. Ma non bene, mi permetto di osservare, per gli oppositori in cerca di autore, in cerca di bandiera. Se l'interlocutore è l'opinione pubblica, allora una proposta «terzista» è controproducente, fa più male che bene. Una battaglia non si combatte con i «ni»; si combatte con i «no». E a un progetto che snatura il costituzionalismo si deve rispondere con un rifiuto chiaro e netto. L'obiezione è che non basta dire no. Io rettifico: non basta dire no e basta. Vale a dire che ci occorre un no sostenuto da una alternativa. Quale? È noto che in passato io ho sostenuto il semipresidenzialismo di tipo francese. Ma oggi non ci possiamo permettere di offrire all'opinione pubblica una formula complicata che non può capire. Aggiungo che sul semipresidenzialismo non siamo mai stati tutti d'accordo, e quindi che ci torneremo a dividere. L'unica alternativa a tutti nota è quella del sistema parlamentare. Non sarà la nostra prima preferenza. Ma siamo nella peste, e perciò dobbiamo rinunciare alle prime preferenze che ci dividono per ripiegare su una seconda preferenza, un *second best*, che ci può unire, e che può essere rivenduta (migliorata) all'opinione del Paese.

Dico di proposito «rivendere», per dire, che dobbiamo risalire una china, che dobbiamo rivalutare un sistema politico che abbiamo troppo svalutato. Perché mai, chiediamoci, il sistema parlamentare resta il sistema praticato (con una sola eccezione, la Francia) in tutta l'Europa occidentale? Perché solo noi ne chiediamo il superamento e il ripudio? Se rivisitiamo le critiche che hanno bersagliato la nostra prima Repubblica, le colpe che le vengono attribuite sono solo marginalmente colpe costituzionali, colpe della Costituzione del 1948. Occorre ristabilire questa verità. Ripeto: se quasi tutta l'Europa occidentale resta fedele al modello parlamentare, perché noi no? Perché noi siamo passati a un sistema elettorale maggioritario? È una vulgata di moda. Ma è una sciocchezza. L'Inghilterra è ferreamente maggioritaria e ferreamente parlamentare.

Comunque sia, non abbiamo altra alternativa. Beninteso, la formula parlamentare va ripresentata con miglioramenti (in chiave di governabilità) che il grosso dei costituzionalisti propone da tempo: voto di fiducia costruttivo, fiducia votata soltanto al primo ministro (che così diventa un *primus super*

# È una proposta indecente

GIOVANNI SARTORI

tavia farne oggetto di separata menzione sulla scheda elettorale), ma poi ne accetta, anche se in modo attenuato, l'implicazione che la maggioranza iniziale non può essere cambiata. Insomma, l'elezione diretta non c'è, ma è come se ci fosse. Per me è troppa bravura. E, bravura a parte, l'argomento resta viziato da questa contraddizione: che se il nome del candidato sulla scheda non c'è, allora non si può invocare «il rispetto della volontà popolare degli elettori», visto che questa volontà non è stata espressa dal loro voto.

Il punto importante è però un altro. È che non possiamo sostenere il sistema parlamentare, e al tempo stesso sostenere il divieto di ribaltone. Perché quel divieto distrugge, inceppandola, l'essenza stessa di un sistema di governo caratterizzato dalla flessibilità. Non è più tempo di tatticismi. La dottrina del ribaltone non esiste nel costituzionalismo europeo ed è assurdo che diventi, da noi, una ossessione dominante della nostra riforma costituzionale. O la rifiutiamo senza squilibrio, oppure chi si oppone al premierato assoluto resta senza rottone, senza controproposta di ricambio. Perché, ripeto, non si può difendere un sistema parlamentare

re e negare a quel sistema il diritto di cambiare maggioranza. Vengo ai rispettivi punti forti e punti deboli del dibattito tra i due schieramenti. Il punto di maggior forza dei difensori del «Silviero» (il premierato designato su misura per Berlusconi) è di ricordare che tutte le cattive idee che l'opposizione sta attaccando oggi, sono state portate in passato dalla sinistra (a cominciare dal premierato elettivo, lanciato da D'Alma). Purtroppo è largamente così. E la sinistra lo deve ammettere: abbiamo sbagliato e abbiamo cambiato idea (dopotutto Berlusconi le idee le cambia tutto il tempo). Nascondere i propri errori fa cattiva impressione, è cattiva politica.

La maggioranza dispone di un secondo argomento: che il suo premierato non è assoluto, perché sarà fronteggiato dal contropotere di un Senato «forte». Ma se sarà così, allora il nuovo sistema diventa più disfunzionale e assurdo che mai. Disfunzionale perché il contenzioso con il Senato diventerebbe davvero paralizzante. Ma sarà davvero così? Il Senato paralizzante non appartiene al disegno di Lorenzago; risulta da concessioni ottenute dall'opposizione. Non

Questo, sia chiaro, non ha nulla a che vedere con i rafforzamenti, più che possibili ed opportuni, dei poteri del premier in un sistema parlamentare, dal conferimento solo a lui della fiducia parlamentare (che è ben diversa dalla fiducia presunta della riforma in discussione), alla conseguente scelta da parte sua dei ministri, al potere stesso di revocarli, sino alla facoltà di chiedere lo scioglimento, che solo a determinate condizioni il capo dello Stato può non concedergli. Ma la riforma va ben oltre e ci va perché parte della premessa non solo che il Premier deve essere direttamente eletto, ma che attraverso l'elezione i cittadini trasferiscono a lui la loro sovranità; singolarissimo principio per una democrazia, tanto più singolare sulla base del fortunatamente immutato art. 1 della nostra Costituzione, che la sovranità la attribuisce al popolo, del quale fanno parte anche i cittadini che non hanno votato per il premier vincente, chiunque esso sia.

Ancora più confusione si è finito per fare sul Senato. Io non sono fra quelli che lamentano il fatto che un Senato espressivo, non della maggioranza politica, ma delle autonomie territoriali, possa dire dei no, che sfuggono al rapporto di fiducia con cui li si evita alla Camera. Anche questa infatti è divisione dei poteri e bene lo spiegò Madison, che vide nel federalismo la dimensione verticale di tale principio. Le cose non vanno, però, se si arriva al punto di attribuire al Senato un potere legislativo che, sulle materie di interesse regionale, lo abilita addirittura a dire l'ultima parola, così come la dice la Camera sulle materie di esclusivo interesse statale. Qui, ancora si è infilata la rotella del bicameralismo paritario nell'orologio di un sistema che si vorrebbe federale. E nessun orologio del genere ha a questo mondo una tale rotella. Personal-

mente sono d'accordo con chi non ama la formula di una seconda Camera con la composizione del Bundestrat tedesco e non la vorrei per l'Italia. Ma è indubbio che nella calibratura dei suoi poteri la Costituzione tedesca è ben più equilibrata del testo che ci troviamo di fronte.

Per non parlare, infine, del riparto delle competenze fra Senato e Regioni, della sanità suddivisa fra tutela della salute affidata allo Stato e organizzazione sanitaria affidata alle Regioni, o dell'istruzione affidata allo Stato e dell'organizzazione scolastica, ancora delle Regioni. Un risultato sorprendente per chi non ha fatto che lamentare, nel Titolo V voluto dal centrosinistra, la fonte di troppi conflitti fra Stato e Regioni. C'è - si dice - la salvaguardia dell'interesse nazionale, ma che ad assicurarla debba essere il Senato, e cioè proprio la Camera che rappresenta le Regioni, con un atto di annullamento delle loro leggi, che esse possono poi impugnare davanti al capo dello Stato (il capo dello Stato giudice di ultima istanza della rispondenza delle leggi regionali all'interesse nazionale?) è davvero la rotella uscita chissà da dove, che mai nessuno aveva pensato di poter trovare in nessun orologio. Noi avevamo proposto - lo aveva fatto Massimo Villone per primo - di introdurre la formula tedesca della competenza trasversale dello Stato, che o in via preventiva o in via successiva possa intervenire in materia regionale per la sola ed esclusiva tutela dell'unità giuridica, economica o sociale del paese. Ed era una formula che, alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, avrebbe semplicemente codificato una competenza che, secondo tale giurisprudenza, è da ritenere implicita nel fine e nella missione stessa dello Stato. Ma si trattava, appunto, di una rotella collaudata e adatta all'orologio che si stava montando. Era dunque troppo stridente col metodo prescelto perché potessimo sperare che la maggioranza la sostituisse alla sua.

Il testo di Giuliano Amato, e quello di Giovanni Sartori che trovate in questa stessa pagina, sono tratti dal volume «Costituzione una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti» curato da Franco Bassanini per la Passigli Editori

è detto, pertanto, che in itinere quelle concessioni non vengano rinnegate. Quanto più verranno esibite come bloccanti, e tanto più rischiano il veto di Berlusconi. Un'altra possibilità è che i «saggi» berlusconiani escogitino un sistema elettorale che produca anche al Senato federale una maggioranza schiacciante e fedele. Ma in ogni caso una rotella che non gira, ingigantita e fuori posto, non dovrebbe soddisfare nessuno, nemmeno l'opposizione. Un motore costruito per gripare non è un motore «costituzionale»; è soltanto un cattivo motore.

È l'opposizione? Il suo punto di forza dovrebbe essere denunciare con forza che il «Silviero» è in grado di conquistare e di occupare tutte le posizioni di potere del sistema politico. La bozza Amato non denuncia niente con forza; il che indebolisce la natura inderogabile delle «garanzie democratiche» che Amato delinea nel suo testo: alzare il quorum per l'elezione del capo dello Stato, dei presidenti delle Camere, e per l'approvazione delle regole del gioco. Sia chiaro: il mio lamento sulla forza argomentativa non toglie che questa parte del testo Amato sia ottima. Sorprende soltanto una omissione: che il Norte non sembra avvertire che anche la Corte Costituzionale è conquistabile, e che la difesa della sua autonomia non può essere assicurata da quorum (che assicurano soltanto che la minoranza ottenga la debita fetta di lottizzazione) ma invece da una radicale depolitizzazione delle procedure di nomina e anche dei corpi nominati. Perché un organo giurisdizionale di ultima istanza non deve essere fabbricato dalle parti sulle quali è tenuto a giudicare.

Mi fermo a questo punto. Come già avvertito in premessa, io non mi immedesimo con l'opposizione istituzionale; sono un oppositore *quidam de populo*, reso tale (e il caso si ripete, direi, per il grosso dei costituzionalisti) da una cattiva Costituzione. È anche di tutta evidenza che qui non torno a spiegare, nel merito, perché la Costituzione che ci viene proposta sia cattiva (l'ho fatto nell'altro testo che ho citato). Qui mi interessa la strategia atta a trasformare una minoranza istituzionale perdente (nei numeri parlamentari) in un universo di oppositori vincenti (in referendum; ma meglio se già prima). E in questa ottica mi appare sbagliata e controproducente la strategia (o mancanza di strategia) sinora perseguita dall'opposizione. Chi negozia resta coinvolto; e chi risulta coinvolto non è più in grado di combattere una battaglia frontale. Che invece è necessaria. Perché ci viene proposta una Costituzione viziata nell'impianto, viziata *ab imis*. Come dicevo, le Costituzioni non sono né di destra né di sinistra. Pertanto il criterio per approvare o disapprovare una riforma costituzionale non deve essere di appartenenza ideologica. Se lo sarà, peccato. E sarà un danno per tutti.

<p><b>DIRETTORE RESPONSABILE</b> <b>Furio Colombo</b></p> <p><b>CONDIRETTORE</b> <b>Antonio Padellaro</b></p> <p><b>VICE DIRETTORI</b> <b>Pietro Spataro</b> <b>Rinaldo Gianola</b> (Milano) <b>Luca Landò</b> (on line)</p> <p><b>REDATTORI CAPO</b> <b>Paolo Branca</b> (centrale) <b>Nuccio Ciconte</b> <b>Ronaldo Pergolini</b></p> <p><b>ART DIRECTOR</b> <b>Fabio Ferrari</b></p> <p><b>PROGETTO GRAFICO</b> <b>Mara Scanavino</b></p>		<p><b>Direzione, Redazione:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>00187 Roma, Via dei Due Macelli 23/13 tel. 06 696461, fax 06 69646217/9</li> <li>20124 Milano, via Antonio da Recanate, 2 tel. 02 8969811, fax 02 89698140</li> <li>40133 Bologna, via del Giglio 5 tel. 051 315911, fax 051 3140039</li> <li>50136 Firenze, via Mannelli 103 tel. 055 200451, fax 055 2466499</li> </ul> <p>Stampa: <b>Sabo s.r.l.</b> Via Carducci 26 - Milano Fac-simile: <b>Sies S.p.A.</b> Via Santi 87 - Paderno Dugnano (Mi) Litografica: <b>Litografica</b> Via Carlo Pesenti 130 - Roma <b>Ed. Telestampa Sud Srl</b> Località S. Stefano, 82038 Vitulano (Bn) <b>Unione Sarda S.p.A.</b> Viale Elmas, 112 - 09100 Cagliari <b>STS S.p.A.</b> Strada 5a, 35 (Zona Industriale) - 95030 Piano D'Arce (CT)</p> <p>Distribuzione: <b>A&amp;G Marco Spa</b> Via Forzezza, 27 - 20126 Milano</p> <p>Per la pubblicità su l'Unità <b>Publikompass S.p.A.</b> Via Carducci, 29 - 20123 MILANO Tel. 02 24424712 Fax 02 24424490 02 24424550</p> <p>La tiratura de l'Unità del 18 giugno è stata di 141.125 copie</p>
--	--	--