

Libertà Eguale
Orvieto, 4 ottobre 2003
Sessione sulla transizione istituzionale
Relazione introduttiva

**Come chiudere la transizione, ovvero le riforme istituzionali
da Babele a Pentecoste, tra Club Jean Moulin e Regina
Vittoria**

Prof. Stefano Ceccanti,
Università di Bologna

Sommario

1- Il punto di partenza: Il Premierato odierno che oscilla tra gli estremi di Babele (assoluto e debole), e quello forte da realizzare;

2- Risposta alla seconda obiezione: perché fare proposte prendendo sul serio il testo della proposta del Governo e quali conseguenze trarne in termini di contenuto;

3- Una valutazione sintetica per inquadrare il dibattito della sessione: bene quasi tutti i pesi, mancano i contrappesi, non tiene il bicameralismo per la composizione del Senato e per i poteri:

3.1- Inquadramento del dibattito; 3.2- Un buon Premierato con qualche rigidità di troppo;

3.3- I contrappesi che mancano; 3.4- Il Senato sedicente federale e il bicameralismo impossibile

4- Note di diritto comparato odierno: la legittimazione dei Governi parlamentari è anche elettorale, lo scioglimento anticipato è il principale deterrente contro le crisi: 4.1- Il come e il perché dei fraintendimenti italiani

4.2- Derivazione popolare dei Governi: dal fatto al diritto

4.3- Il potere di scioglimento: una tendenza normativa generale al suo incisivo ruolo deterrente

4.4- Conclusione: le democrazie medio-grandi: una parziale giuridicizzazione del ruolo-chiave del corpo elettorale nella forma di governo

1- Il punto di partenza: Il Premierato odierno che oscilla tra gli estremi di Babele (assoluto e debole), e quello forte da realizzare

Qual è il punto di partenza odierno da cui partire per parlare sensatamente di chiusura della transizione? Indubbiamente il punto che a prima vista appare più controverso è quello dei poteri del Premier. A seconda di chi esprime il giudizio, della porzione di realtà che esamina, il Premierato appare già troppo forte, già per certi versi assoluto, privo di vincoli (per cui l'ipotesi di rafforzarlo appare o inutile perché già pervenuto allo zenit o pericolosa per il futuro della democrazia) oppure, a contrario, ancora debole, soggetto a condizionamenti di ogni sorta (e quindi rafforzarlo appare doveroso).

Per i sostenitori della prima posizione, che rimarcano la pervasività del "fattore B", siamo di fronte a una situazione analoga a quella descritta all'inizio nei primi versetti del brano della Genesi sulla Torre di Babele, il capitolo 11: "Tutta la terra aveva un medesimo linguaggio e usava le stesse parole. Or avvenne che gli uomini, emigrando dall'oriente, trovarono una pianura... e vi si stabilirono...e dissero: 'Orsù, edificiamoci una città e una torre la cui cima penetri il cielo. Rendiamoci famosi per non disperderci sulla faccia della terra' ". Chi vede già realizzato o in via di consolidamento il premierato assoluto legge in modo analogo l'occupazione del centro-destra dello scacchiere politico da parte di Berlusconi, la pianura disabitata riempita dalla sua ingombrante presenza a cavallo tra poteri privati e potere pubblico, e la sfida di superare qualsiasi auto-limite nei confronti dell'opposizione, le cui garanzie vengono sfondate come il cielo dalla torre.

Per i sostenitori della seconda posizione dopo il successo elettorale, nei rapporti interni con la maggioranza, la situazione di Berlusconi è invece più simile al prosieguo del racconto. Com'è noto il versetto 5 è il punto di svolta: "Ma il Signore scese a vedere la città e la torre, che gli uomini costruivano e disse: 'Ecco, essi formano un popolo solo e hanno tutti un medesimo linguaggio: questo è il principio delle loro imprese. Niente ormai li impedirà di condurre a termine tutto quello che si propongono. Orsù, scendiamo e confondiamo il loro linguaggio, in modo che non si intendano più gli uni con gli altri'. Così il Signore da là li disperse sulla faccia di tutta la terra ed essi cessarono di costruire la città, la quale fu chiamata Babel (confusione- NdA), perché ivi il Signore confuse il linguaggio di tutta la terra e di là li disperse sulla faccia di tutta la terra".

La realtà ci offre effettivamente alcune evidenze che danno ragione ai critici più radicali, a chi crede di essere già nel Premierato assoluto di Genesi 11, 1-4: la Torre di Babele è costituita di vari piani intrecciati che si chiamano conflitto di interessi, lodo Schifani, uso delle Commissioni d'inchiesta come clave contro l'opposizione, legge Gasparri, ecc. ecc. Leopoldo Elia, con la sua grande autorevolezza e passione civile, ha svolto recentemente al seminario di Astrid una lettura in buona parte convincente di questi aspetti, che tuttavia non sono gli unici.

Ci sono anche altri pezzi di realtà, oltre quella lingua comune a difesa degli interessi del Premier, che si divaricano pesantemente: anzi gli alleati, convinti di aver già dato in termini di coesione, nella costruzione di quei piani della torre, appaiono per il resto divisi su tutto, in libera uscita, incapaci persino di comprendersi, dando ragione a chi legge la situazione come se fossimo in Genesi 11, 5-8. Michele Salvati sul "Corriere della Sera" si è incaricato nel centro-sinistra di fare l'avvocato del diavolo e di richiamare anche questa parte spesso ignorata, eppure anch'essa evidente. Del resto il "fattore B" non è accidente nella transizione, è sostanza: il fatto che una quota di elettorato fluttuante gli abbia consapevolmente affidato il Governo del Paese è legato alle sue anomalie, non è avvenuta nonostante le anomalie. E' del tutto irrazionale che dopo una legislatura segnata da vari governi e da rimescolamenti ai lati della maggioranza di centro-sinistra, nell'incapacità di

assicurare fisiologicamente stabilità (per deficit di regole e comportamenti) si sia scelta una via patologica alla coesione, quella che sembrava garantita dal plusvalore economico mediatico del signor B? Se così è, la pur motivata e necessaria protesta contro le anomalie senza indicare fisiologie praticabili è infeconda perché incapace di spostare consensi.

Ma torniamo alle diverse analisi che discendono da diverse angolature da cui esse sono effettuate.

Nei rapporti con l'opposizione il Premierato sembra assoluto, la maggioranza appare blindata. Nei rapporti interni alla maggioranza, quando il gioco è limitato solo al suo interno, Babele è invece di casa e gli elementi di coesione, man mano che ci si allontana dal voto, tendono a svanire.

E' allora possibile uscire da Babele, sia dai primi che dai secondi versetti? E' immaginabile il superamento contestuale dei fattori che rendono il Premierato assoluto e al tempo stesso debole, per disporre di un normale Premierato forte che non oscilli tra i due estremi?

Il testo biblico individua nel Nuovo Testamento, nell'evento della Pentecoste, il rovescio positivo di Babele: lì, sulla base del dono dello Spirito, come ci ricorda il secondo capitolo degli Atti degli Apostoli, nei versetti dall'1 al 13, i discepoli parlano nella propria lingua, ma tutti coloro che li ascoltano, membri di ben quindici diversi popoli che rappresentano tutto il mondo allora conosciuto, li sentono parlare ciascuno nella propria lingua. A differenza del testo di Babele, dove si oscilla tra uniformità linguistica iniziale e radicale incomprendibilità finale, qui il pluralismo dei quindici popoli è un dato permanente e insopprimibile, ma il pluralismo è comunicativo, è in grado di supportare il dialogo, il riconoscimento reciproco. L'unico messaggio giunge comprensibile in ciascuno dei linguaggi, distinti per aree geografiche e per diversità culturali.

Anche qui l'analogia non è forzata: un buon sistema istituzionale deve coniugare l'unità di indirizzo politico, la spinta alla coesione delle coalizioni, elemento indispensabile perché la sovranità popolare possa esprimersi chiaramente dando un mandato e premiando o punendo ex post la sua realizzazione, ma anche le garanzie incomprimibili delle diversità tra maggioranza e opposizione, tra centro e periferie.

2- Risposta alla seconda obiezione: perché fare proposte prendendo sul serio il testo della proposta del Governo e quali conseguenze trarne in termini di contenuto

Superata la prima obiezione, che condurrebbe all'impotenza (la posizione "nessuna riforma in presenza del fattore B", finisce col legittimare il fatto che il signor B se le faccia da solo) occorre rispondere ad una seconda di carattere più pragmatico. Proprio chi fa vedere l'angolatura delle divisioni interne della coalizione non dovrebbe concludere che essa sarà incapace di produrre alcuna grande riforma? Perché quindi commentare, emendare, confrontare posizioni diverse per raggiungere sintesi unitarie nell'Ulivo se il progetto derivato da quello dei "saggi" finirà in un cassetto?

Qui la risposta è duplice.

Un primo livello di reazione dipende dalle sensazioni personali, da chiavi di lettura molto opinabili. Sono personalmente convinto, anche se credo su questo di non essere in maggioranza nel centrosinistra, che la coalizione di governo, faute de mieux, andrà avanti così fino alla scadenza naturale della legislatura e che, per forza d'inerzia, userà questa riforma come bandiera elettorale, votandola lettura dopo lettura con la riserva mentale momentanea da parte di molti (che ne colgono i gravi limiti) di fermarsi prima della linea del traguardo. Ma ad un certo punto sarà troppo tardi per tornare indietro, dopo avervi posto tanta enfasi: d'altronde si tratta di una bandiera nell'immediato a costo zero, a differenza di altre riforme come la riduzione generalizzata delle imposte, per cui i fondi non ci sono e non

ci saranno. Massimo Villone è stato forse il primo in varie sedi, compreso il convegno di Astrid, a proporre questa acuta chiave di lettura che trovo personalmente del tutto convincente. Essa, però, e qui mi differenzio invece da Villone, non è priva di conseguenze sui contenuti da affermare, sulle priorità che l'Ulivo (e in particolare l'area politica che darà vita alla lista comune per le elezioni europee) intenda affermare per incidere effettivamente sui contenuti. Normalmente dialoga senza problemi chi si sente forte come lo era l'Ulivo all'inizio della Bicamerale della scorsa legislatura. Uno schieramento diviso su tutto come la Cdl tenderà invece a blindarsi sui testi su cui ha trovato un accordo provvisorio. Detto in altri termini, sarà molto difficile modificare ciò che c'è già, mentre potrebbe essere possibile introdurre ciò che manca o ciò che appare motivato da esigenze sistemiche talmente forti da prescindere dalla frattura destra-sinistra. Detto ancora più chiaramente e sinteticamente, quel Premierato appare sostanzialmente intangibile nella parte dei pesi (che si condividano o meno), mentre l'inserimento dei contrappesi mancanti potrebbe non essere irrealistico (avvicinandosi le elezioni la Cdl temerà di perdere) e la modifica di un bicameralismo dal funzionamento palesemente insensato dovrebbe essere ragionevole, in raccordo anche con tutti i Presidenti delle Regioni.

C'è però anche un secondo livello di risposta: il dovere di formulare proposte innovative e realistiche vi è comunque, anche a prescindere dalla chiave di lettura che noi diamo sul futuro della legislatura e su quello del progetto derivato dal lavoro dei saggi. Le nostre proposte indicano all'opinione pubblica che tipo di coalizione vogliamo essere, se cioè intendiamo prospettare agli elettori un'alternativa diversa rispetto a quella che hanno percepito alle ultime elezioni del 2001, quella tra una coalizione rispettosa delle garanzie costituzionali esplicite e implicite ma terribilmente litigiosa e un'altra molto meno priva del senso dei limiti del costituzionalismo moderno ma molto più convincente nel veicolare coesione. E' possibile attraverso le nostre proposte veicolare l'affermazione del Governo di legislatura come dato normale del sistema che vogliamo e nel contempo la forza di contrappesi e garanzie? Le leve della risposta sono evidentemente due, strettamente connessa: le scelte politiche che si fanno nel frattempo e che devono europeizzare la struttura del centrosinistra (lista di ampia convergenza per le europee e successiva federazione guidata da Romano Prodi, disponendo di una forza di più del 30% a vocazione maggioritaria senza la quale nessuna coalizione europea è credibile, doppio incarico di leader di tale forza e di candidato Primo ministro nella figura di Romano Prodi, superando la distinzione tra i segretari-registi e il candidato quasi tecnico) e le proposte istituzionali coerenti con tale cammino.

3- Una valutazione sintetica per inquadrare il dibattito della sessione: bene quasi tutti i pesi, mancano i contrappesi, non tiene il bicameralismo per la composizione del Senato e per i poteri

3.1- Inquadramento del dibattito

Per introdurre la sessione di oggi, come da mandato ricevuto, dopo aver cercato di confutare le due obiezioni più diffuse, scelgo di offrire una valutazione sintetica per stimolare gli interventi che seguono, per dare loro una cornice comune, e, infine, di concentrarmi su quella che ritengo dal mio punto di vista una priorità, una valutazione relativa al Premierato per fare alcune puntualizzazioni di diritto comparato sulla nascita dei governi e sullo scioglimento anticipato nelle odierne forme di governo parlamentari. Coloro che seguono sono stati invitati, con grande libertà, a fare altrettanto, cioè a presentare per un verso una sintetica valutazione complessiva e poi ad approfondire gli aspetti da ciascuno più sentiti,

dal modello Westminster, allo statuto dell'Opposizione e alle garanzie costituzionali, dal completamento del federalismo alla riforma del bicameralismo, alle elezioni primarie.

3.2- Un buon Premierato con qualche rigidità di troppo

La parte migliore del progetto pare proprio essere quella del Premierato. Il Presidente del Consiglio diventa Primo Ministro. E' nominato dal Capo dello Stato "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera", compito facilitato dalla legge elettorale che assicura la pubblicazione dei nomi dei candidati in collegamento coi deputati e che è costruita in modo da "favorire la formazione di una maggioranza" a lui collegata. Nessuno spettro israeliano, quindi, giacché il Premier è solo designato, non eletto direttamente con voto a parte, sia pure in modo formalizzato (razionalizzando quanto già emerso per libera scelta di entrambi i poli nelle ultime Politiche coi nomi dei candidati Premier nei simboli delle coalizioni) e giacché non si somma con la proporzionale per l'assemblea, col rischio di galleggiare senza maggioranze o di coabitare con maggioranze opposte. Forse vale la pena di riflettere sull'opportunità di costituzionalizzare la presenza del nome del Premier sulla scheda o piuttosto di rimetterla alla libera scelta delle forze politiche: tuttavia pare in ogni caso opportuno, come fa del resto anche il progetto Bassanini, prevedere modalità di formalizzazione delle candidature alla premiership, anche al fine di recuperare un'indicazione preziosa del testo Salvi alla bicamerale, lasciata cadere dai saggi, quella cioè di prevedere lo svolgimento di primarie di coalizione per tali candidati con una (almeno parziale) regolamentazione pubblicistica. La finalità delle norme che trasformano l'indicazione del Premier da mero fatto politico a dato giuridico non deve cioè essere quella di procedere su una strada di irrigidimento della durata della legislatura agganciata al Premier, ma di stabilizzare le coalizioni anche attraverso la loro democratizzazione interna. Già nel progetto, del resto, nei casi di morte, impedimento permanente e dimissioni spontanee, il Capo dello Stato valuta se è possibile un nuovo Governo, sempre sulla base dei risultati elettorali per la Camera, o scioglie.

L'attuale ambiguità del potere di scioglimento, condiviso tra Quirinale e Palazzo Chigi, viene normalmente risolta a favore del Premier: egli presenta la richiesta, di cui "assume la esclusiva responsabilità" e il Capo dello Stato emana il decreto, sempre che non ci trovi nei primi dodici mesi della legislatura. La soluzione individuata è molto simile a quella dell'art. 115 della Costituzione spagnola, votata alla Bicamerale dall'intero Ulivo ed elaborata da parte del relatore Cesare Salvi, risultata però allora soccombente rispetto al modello semi-presidenziale. L'ambiguità sullo scioglimento è stata uno dei principali impacci della transizione: per questo il suo mantenimento sarebbe stato difficilmente concepibile. In teoria avrebbe potuto essere risolta anche all'opposto, spostando il potere sul Capo dello Stato, ma ciò sarebbe stato logicamente accettabile passando alla sua elezione diretta, come durante i lavori della Bicamerale era stato prospettato. Che l'emanazione sia atto dovuto non significa che il Capo dello Stato non abbia alcun margine: la sua responsabilità per alto tradimento e attentato alla Costituzione gli consentirebbe la non emanazione (ma non più un vaglio politico) in casi-limite. Giuliano Amato ha autorevolmente indicato una prospettiva diversa, quella di tipizzare i casi di scioglimento, prevedendo che in condizioni normali tale potere spetti al Premier, precisando però tassativamente le condizioni del possibile rifiuto del Capo dello Stato, chiarendo con una serie di "a meno che" la gamma delle eccezioni. In realtà, anche sulla base delle osservazioni comparatistiche proposte oltre, ho la sensazione che tale strada finirebbe col rivelarsi di difficile scrittura o comunque troppo rigida. Prevedere a priori gli "a meno che" mi sembra un'operazione intellettuale molto stimolante, ma forse non necessaria giacché la forma "spagnola" del decreto di scioglimento ripresa dai saggi

attraverso la mediazione di Cesare Salvi ha già in sé quella logica della scelta rimessa al Premier “a meno che” il Capo dello Stato non ravvisi elementi tali che il suo consenso potrebbe configurare un “alto tradimento” o un “attentato alla Costituzione” che gli sono inibiti dalla Costituzione sempre e comunque, anche di fronte ad atti dovuti. Mai dire mai, comunque di fronte a proposte inedite. Quando avremo una concreta proposta che formalizzi l’idea alternativa di indicare gli “a meno che” (che almeno io non saprei scrivere in modo sensato e forse proprio per questo, lo ammetto, ho difficoltà a crederlo possibile) queste mie riflessioni troveranno convincenti repliche.

L’unico punto debole (non da poco) sui pesi è la previsione che in caso di sconfitta parlamentare su una proposta di priorità del Governo o su una mozione di sfiducia vi sia lo scioglimento automatico. E’ una rigidità eccessiva, dato che, ispirandosi al modello svedese, i precedenti progetti sul premierato (Tonini e Malan, centrosinistra e centrodestra) prevedevano in tali casi che il primo Ministro potesse scegliere se dimettersi o sciogliere.

Non merita invece particolare enfasi la questione del potere di revoca dei ministri, che di fatto si è già affermato per i tecnici (vedi caso Ruggiero) e per gli esponenti del partito del Premier (vedi Scajola), mentre per quelli di altri partiti essa risulta sostanzialmente impraticabile anche con una previsione esplicita, se non si sposta contestualmente sul Premier la titolarità dello scioglimento. Ce lo immaginiamo, ad esempio, Berlusconi a revocare Maroni senza la possibilità di ricorrere a nuove elezioni contro ritorsioni di Bossi?

3.3- I contrappesi che mancano

L’attenzione quasi esclusiva del dibattito pubblico agli aspetti segnalati finora, rischia però di mettere in secondo piano i veri difetti, a cominciare dalla latitanza dei contrappesi, tranne un vago rinvio ai Regolamenti parlamentari. Non si distingue chiaramente già dal testo costituzionale lo status della minoranza più grande (l’Opposizione in senso proprio) dalle ulteriori minoranze. La verifica dei poteri e le Commissioni di inchiesta restano nelle mani delle maggioranze parlamentari. E così via. Dove sono finite le proposte incisive su questi aspetti di Berlusconi e altri alla Bicamerale, quando stavano all’opposizione? E’ possibile che il cambio di collocazione rispetto a Governo produca questi vuoti di memoria?

3.4- Il Senato sedicente federale e il bicameralismo impossibile

Infine il bicameralismo, la parte più carente. Il Senato è ribattezzato Senato federale della Repubblica, ne è prevista l’elezione con sistema proporzionale. Manca però qualsiasi vera “federalizzazione” dell’elezione, compresa quella realistica, perché non troppo diversa dall’attuale, di eleggere direttamente i senatori in ogni regione al momento dell’elezione del Consiglio regionale, contenuta ad esempio nel progetto Mancino del centrosinistra. Possiamo parlare quindi, letteralmente, di se-dicente Senato federale. Riuscire a modificare la composizione non sarà facile, ma certo le proteste dei Presidenti di Regione, anche di quelli del centro-destra, potrebbero far riflettere seriamente la maggioranza. Ma la parte più problematica in assoluto resta quella della suddivisione delle competenze.

Vi sono nel progetto tre tipologie di leggi. In primo luogo quelle in cui prevale in ultima istanza la Camera, ossia la Finanziaria e quelle relative alle materie che l’art. 117 individua come di competenza esclusiva dello Stato. E’ il normale modulo delle democrazie bicamerali odierne. Logica anche la seconda categoria, quella delle leggi che restano bicamerali paritarie, ossia, oltre alle leggi costituzionali, quelle sulla perequazione finanziaria, sulle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, i sistemi elettorali di Camera e Senato. Più problematica la terza tipologia, quella su cui in ultima

istanza prevale il Senato, giacché si tratta di tutte le leggi sulle importantissime materie che l'art. 117 individua come concorrenti. Tutte le leggi di principio su scuola, sanità, ricerca, energia, ecc., verrebbero così del tutto svincolate dal Governo, dal suo programma approvato dagli elettori, che si limiterebbe alle sole materie di competenza esclusiva. Questo è inaccettabile, anche se l'esigenza è legittima e ne va colta l'anima di verità, quella di specializzare il Senato in raccordo col potere legislativo regionale: in fondo anche la recente riforma francese parte nell'esame di leggi analoghe dal Senato pur assicurando poi il primato alla Camera. Il sistema si potrebbe salvare con una norma di chiusura che preveda la facoltà per il Governo di un ulteriore e definitivo richiamo alla Camera, magari con qualche aggravamento procedurale.

4- Note di diritto comparato odierno: la legittimazione dei Governi parlamentari è anche elettorale, lo scioglimento anticipato è il principale deterrente contro le crisi

4.1-Il come e il perché dei fraintendimenti italiani

Il dibattito sulle riforme istituzionali da introdurre nel nostro Paese si è andato vieppiù arricchendo di riferimenti comparatistici. Come però accade quando l'accumulazione di conoscenze è connessa con orientamenti partigiani, la stessa ricostruzione degli ordinamenti vigenti negli altri Paesi presenta solo in parte ricostruzioni condivise. Le analisi in merito alla legittimazione dei Governi e allo scioglimento anticipato delle camere risentono di queste tensioni. Il primo aspetto viene spesso considerato in modo strettamente formalistico, isolando alcune norme costituzionali, soprattutto dei testi più antichi che non hanno avuto bisogno di riforme esplicite perché si sono consolidati in via convenzionale. Il risultato è che si rimarca in modo unilaterale la derivazione esclusivamente parlamentare degli esecutivi, ignorando il rilievo dei sistemi elettorali (alcuni dei quali almeno parzialmente inseriti nelle nuove Costituzioni) e alcune innovazioni normative inserite esplicitamente nelle Carte recenti (rilievo dei risultati elettorali come vincolo ai Capi di Stato per la nomina, ruolo del Presidente della Camera bassa) che rendono evidente un generale trend teso a dare rilevanza giuridica e non solo politica alle scelte del corpo elettorale. Come ha scritto correttamente, anche in termini giuridici, Maurice Duverger, le forme di governo dei principali paesi democratici tendono tutte alla "monarchia repubblicana"; compensano cioè, per esigenza democratica, il crescente rilievo decisionale degli esecutivi con una loro responsabilità più diretta nei confronti del corpo elettorale.

Se così è, una novità discussa in questi ultimi anni, e già spontaneamente praticata nelle ultime elezioni politiche, l'affiancamento del candidato Premier designato al fianco del deputato da eleggere, si rivela nient'altro che una delle molteplici e fisiologiche manifestazioni di questo trend. Il suo essere una novità giuridico-formale non può essere ragione di stupore (anche se, come si è detto in precedenza, si può ben argomentare contro una sua esplicita costituzionalizzazione) così come non lo fu, per fare l'esempio più ravvicinato, la previsione nella Costituzione greca dell'automatismo della nomina presidenziale del leader del partito che avesse eventualmente ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi. Ciò che altrove è assicurato da elementi politici, convenzionali, se è ritenuto meritevole di essere riprodotto, richiede necessariamente, in assenza di alcuni requisiti, che le regole formali li surrogino.

Per quanto riguarda lo scioglimento anticipato il discorso è più complesso. Il suo ruolo decisivo di deterrente contro le crisi è assai consolidato in molta parte della dottrina straniera: per l'oggi basti richiamare gli scritti di Philippe Lauvaux, di Consance Grewe e G n v ie Ruiz-Fabri, ma si pensi gi  al Bagehot di met  '800: "I leader di partito...

possono costringere con una minaccia molto più potente di qualsiasi lusinga: il potere di scioglimento. Questo è il segreto che tiene insieme i partiti.. L'efficienza di un'assemblea richiede una solida massa di voti stabili; e questi vengono *raccolti* attraverso il legame di deferenza verso un individuo particolare, o attraverso la fede nei principi che quest'individuo rappresenta. Sentimenti che sono *mantenuti in vita* dalla paura che se si vota contro si potrebbe presto non ricevere più alcun voto per se stessi”.

Questa realtà è ancor più oscurata in Italia, rispetto alla genesi elettorale dei Governi, da quattro diverse ragioni. La prima è simile a quella già vista per la formazione dei Governi: le forme esteriori sono rimaste in molti ordinamenti inalterate, per riverenza al Capo dello Stato monarchico, che continua a detenere formalmente almeno in parte tale potere. La seconda attiene alla storia costituzionale della prima fase della Repubblica italiana, in cui la non fungibilità della logica dell'alternanza finiva per proiettare una luce negativa sull'istituto, come rimedio patologico di ultima spiaggia da evitare in tutti i modi, dato che all'indomani di elezioni anticipate si sarebbe comunque dovuto ricontrattare la coalizione tra i protagonisti dello scontro: questa logica viene più o meno inconsciamente proiettata anche sugli altri ordinamenti. La terza ragione attiene alla ostilità per la radice storica dell'istituto, nato per riaffermare il rilievo del Monarca bilanciando i parlamenti democraticamente eletti. Ma con lo slittamento di fatto o anche di diritto di quel potere sui Primi Ministri, questa ostilità cade e si possono pertanto utilizzare nelle Carte più recenti espressioni più rispondenti alla realtà e sdrammatizzanti, come la “indizione di elezioni anticipate” (Danimarca e Svezia). La quarta ragione risiede proprio nel carattere di deterrente dello scioglimento che, proprio perché efficace, resta tale, non si concretizza in scioglimenti effettivi, se non nei limitati casi in cui si procede o a brevi anticipazioni, in genere di non più di un anno, per cogliere il momento di popolarità più favorevole al Governo in carica, o a prendere atto dell'impossibilità di proseguire con la coalizione esistente in assenza di alternative. Chi però, come il nostro Paese per gli ordinamenti di comuni, province e regioni, è passato da un sistema in cui lo scioglimento come deterrente non era possibile ad uno in cui è invece il perno della nuova forma di governo, dovrebbe cogliere meglio il suo valore. Rari sono infatti gli scioglimenti anticipati in Comuni e Province, ancora sconosciuti in tutte e quindici le Regioni ordinarie, ma non sfugge che la diversa stabilità ed efficienza degli esecutivi ne ha tratto alimento decisivo.

4.2- Derivazione popolare dei Governi: dal fatto al diritto

Le norme costituzionali sulla nascita dei Governi non prevedono in alcun caso nei sistemi monisti un'elezione diretta, ma sono comunque andate, con i testi più recenti, nella direzione di un vincolo più stringente tra il voto degli elettori a una maggioranza parlamentare e l'elezione (o la nomina) del relativo leader per l'intera legislatura, riducendo i margini di scelta del Capo dello Stato. La registrazione delle decisioni del corpo elettorale si fa valere o attraverso il ruolo dei partiti in parlamento o delle prime autorità elette dai parlamenti per effetto quasi diretto del voto popolare, cioè dei Presidenti delle Camere basse. Questi ultimi, nelle Costituzioni monarchiche più recenti, o sostituiscono per intero (Svezia) o affiancano (Spagna) il Sovrano in modo esplicito nelle delicate mediazioni politiche in modo da ricondurre a una scelta (pur mediata) del corpo elettorale l'esercizio di margini di intervento di discrezionalità politica. Ciò che implicitamente già avveniva in Inghilterra, Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Olanda e nella medesima Svezia sin dalla Prima Guerra Mondiale. Così, in linea generale, le Costituzioni più recenti non partono più dalla nomina del Capo dello Stato, ma ci parlano anzitutto della istituzionalizzazione della figura di *candidati alla carica di Primo Ministro*, magari dopo la formalizzazione di

consultazioni con i partiti rappresentati in Parlamento, candidati che solo dopo l'elezione parlamentare sono nominati alla carica con un intervento notarile del Capo dello Stato (Germania, Grecia dopo la revisione del 1986 in modo ancor più pronunciato, Spagna e Svezia). In Germania, in caso di fallimento del primo candidato espresso dal Capo dello Stato, spetta alla camera bassa designarne un altro (il che retroagisce sul margine di scelta del Presidente, restringendolo sin dall'inizio); in Svezia è il Presidente della Camera a scegliere il candidato Primo Ministro, che è considerato eletto se non ottiene una maggioranza di voti contrari; in Spagna la scelta del candidato è congiunta tra il Re e il Presidente della Camera; la Grecia presenta una rigida sequenza che inquadra il ruolo notarile del Capo dello Stato con una *nomina immediata in presenza di un leader che abbia ottenuto una maggioranza assoluta di deputati per il suo partito* (siamo vicinissimi alla giuridicizzazione di un'elezione diretta congiunta con la maggioranza) o, in mancanza, con le candidature secondo la forza decrescente dei principali partiti. Anche uno dei testi di dualismo rinnovato, quello portoghese, prevede la nomina da parte del Capo dello Stato, ma "*tenendo conto dei risultati elettorali*". Tutto tende a rispondere alla logica di favorire un passaggio quasi immediato dal corpo elettorale alla nascita del Governo, ad un'elezione sostanzialmente diretta del medesimo, giacché il ruolo dei mediatori è costruito per ratificare le volontà degli elettori e non per intralciarla o per godere, in condizioni normali, di margini eccessivi di interpretazione delle loro volontà.

E' però possibile che le maggioranze parlamentari si compongano in maniera diversa, svincolandosi dal mandato elettorale, utilizzando effettivamente le norme relative alla sfiducia? Essendo lo Stato contemporaneo Stato dei partiti questa eventualità è limitata a casi estremi: nelle forme di governo non maggioritarie le crisi sono di norma extra-parlamentari con la fuoriuscita di componenti della maggioranza, dopo di che il Premier uscente, privato della possibilità di condurre in porto il suo programma legislativo e desideroso di poter tornare al Governo, non affronta un voto dal certo esito negativo; nelle forme maggioritarie pesa il rischio delle elezioni anticipate pressoché immediate che incombe su chi abbia l'intenzione di determinare la crisi. Ciò spiega il sostanziale mutamento di funzione della cosiddetta mozione di sfiducia costruttiva laddove si siano consolidate convenzioni costituzionali tipiche di una forma maggioritaria che sono in evidente contraddizione con tale strumento, il quale ammette come legale un mutamento di maggioranza svincolato dal mandato popolare. Essa può pertanto essere utilizzata solo come momentanea eccezione, come dimostra la storia costituzionale tedesca, in cui l'unico successo si ebbe l'1 ottobre 1982, col passaggio dei liberali dall'alleanza di centro-sinistra con la Spd a quella di centro-destra con la Cdu-Csu, seguito già il 13 ottobre da una dichiarazione pubblica del neo-Cancelliere Kohl di voler ricorrere a nuove elezioni il 6 marzo successivo, il 13 dicembre da un rigetto della questione di fiducia posta dal Cancelliere provocata dal voto negativo di parte della maggioranza in modo concordato per riunire le condizioni per lo scioglimento anticipato. In alternativa, come nel caso spagnolo, la mozione costruttiva può essere utilizzata da parte del principale partito di opposizione per segnalare la leadership alternativa di Governo in caso di futuro successo elettorale (mozione Gonzalez nel 1980, battuta alla Camera, ma coronata poi dal successo elettorale due anni dopo; mozione Hernandez Mancha nel 1987, con esito doppiamente negativo).

Nel secondo dopoguerra, tra le grandi democrazie europee, si segnalano solo due altri casi di mozione di sfiducia approvata, oltre a quello appena ricordata della Germania nel 1982: in Francia nel 1962 (mozione formalmente rivolta al Premier Pompidou, ma in realtà contro il Presidente de Gaulle che si era fatto formalmente proporre da Pompidou il referendum sull'elezione diretta del Capo dello Stato) e in Inghilterra nel 1979 contro il Governo laburista minoritario di Callaghan, a cui venne meno il sostegno esterno del Partito

Nazionalista Scozzese SNP. Entrambi casi seguiti da scioglimenti anticipati con forti penalizzazioni per chi aveva determinato la crisi: i moderati di centro-destra dissidenti da de Gaulle, che ne uscì oltre modo rafforzato, i partiti nazionalisti travolti dalla maggioranza assoluta thatcheriana. Questi mutamenti rivelano che in realtà il modo di far valere la responsabilità in sede parlamentare, pur registrando una certa continuità di strumenti, come la presentazione di mozioni di sfiducia, segnala un profondo scarto di logica che si raccorda alle convenzioni relative al mandato elettorale dei Governi: l'intento di controllo, di far valere la responsabilità, è svincolato dalla concreta possibilità di una sanzione immediata in sede parlamentare e si raccorda ad una eventuale successiva responsabilità in quella che è emersa la sua *“nuova sede naturale, quella elettorale”* (Lauvaux).

4-3- Il potere di scioglimento: una tendenza normativa generale al suo incisivo ruolo deterrente

I testi costituzionali europei sono divisi tra due concezioni dello scioglimento anticipato. Una prima lo delimita in modo restrittivo, consentendolo solo come sanzione rispetto alla comprovata incapacità di formare un qualsiasi Governo, cioè come mera presa d'atto dell'impossibilità di proseguire la legislatura in modo efficiente (il testo belga, che si spiega per limitare tale potere, formalmente assegnato al Re, e quello tedesco, per reazione all'esperienza di Weimar). Si tratta di un sostanziale autoscioglimento e quindi di un limitato deterrente, destinato a restare quasi sempre inefficace giacché, pur di evitare un rinnovo anticipato della legislatura, le assemblee non sono certo prive di capacità combinatorie di nuove maggioranze. Questa concezione è stata condivisa anche nell'esperienza costituzionale italiana, anche se il testo costituzionale avrebbe potuto essere interpretato in modo del tutto diverso, non essendovi traccia delle limitazioni presenti in Germania e Belgio.

La concezione dominante nei testi, non limitando le motivazioni, lasciandole sostanzialmente libere, senza tipizzazioni rigide, consente, nella logica già descritta da Bagehot e richiamata in precedenza, allo scioglimento di porsi come deterrente preventivo rispetto alle crisi di governo, soprattutto a favore degli esecutivi nati in seguito a mandato elettorale. Un potere ribattezzato talora (Danimarca e Svezia) anche più correttamente (e meno traumaticamente perché rende meglio l'idea del ricorso agli elettori e non di una forzatura regia come in passato, come notò acutamente Cesare Salvi alla Commissione Bicamerale D'Alema) come *facoltà di indire elezioni anticipate*.

Le Costituzioni di Spagna, Svezia e Grecia sono esplicite nel prevedere tutte e due le figure: vi è sia lo scioglimento-sanzione per incapacità di formare una maggioranza ma anche un potere discrezionale (in Spagna al Re vincolato da una proposta del Presidente del Governo, in Svezia direttamente al Governo, anche a quello sfiduciato entro una settimana dalla sfiducia, in Grecia al Presidente della Repubblica su richiesta vincolante del Governo dopo aver ottenuto un voto di fiducia) che prescinde da tale eventualità. La titolarità formale dello scioglimento con motivazioni libere nelle Costituzioni monarchiche (tranne i due testi recenti appena citati) spetta al Re, ma non può che slittare verso i Primi Ministri non potendo più per definizione i Monarchi superstiti prendere decisioni di indirizzo politico (Danimarca, Inghilterra, Lussemburgo, Olanda); nei Paesi monisti repubblicani o vi è anche lì questo modello (Grecia) o un ruolo più pronunciato del Presidente (Italia, in seguito all'interpretazione dovuta alla mancanza di proposta del Presidente del Consiglio nel 1953, in occasione del primo scioglimento anticipato tecnico del Senato).

In tale concezione i Governi o, meglio, i loro Premier (giacché anche quando titolare è il Governo nel suo complesso, il Premier ha comunque a disposizione, Italia esclusa, o un

potere totalmente discrezionale di revoca dei ministri o quanto meno di proposta di revoca al Capo dello Stato) possono così scegliere il momento di ritornare di fronte ai loro elettori. Ciò sia quando si tratti di anticipare di pochi mesi il voto in presenza di sondaggi confortanti che lascino presagire la conferma di una maggioranza tranquilla, sia quando si tratti con tale deterrente di ricondurre a disciplina parti minoritarie riottose di una maggioranza, sulla base dell'esperienza inglese che vede come obiettivo il voler "ricostituire o confortare una maggioranza" (Grewe e Ruiz Fabri). Tale tendenza è favorita dalla presenza di sistemi elettorali selettivi (maggioritari o proporzionali corretti, anche parzialmente costituzionalizzati come in Spagna e in Svezia) grazie ai quali le elezioni anticipate si traducono in un potenziale ingente spostamento di seggi, soprattutto, come notano i medesimi autori, "disastroso" per "componenti della maggioranza" che volessero "allearsi con l'opposizione". In essa finisce di fatto per convergere anche l'esperienza tedesca, in obiettiva relazione con altre convenzioni stabilizzatesi sin dal 1961: "il carattere pubblico delle alleanze tra i partiti" prima delle elezioni e "allo stesso tempo del nome dei candidati alla Cancelleria" che porta "a concepire difficilmente un cambiamento di alleanza che non sia ratificato dagli elettori". E' una tendenza che produce conseguenze palesi nelle fasi di strutturazione del sistema dei partiti: genera "un effetto dissuasivo" che modella "i comportamenti politici e che rende in seguito inutile di farvi ricorso" (ancora Grewe e Ruiz Fabri), almeno nelle intensità iniziali.

E' evidente che ove i dissensi superino la soglia della maggioranza della maggioranza medesima individuando un sostituto, il Premier si dimetta e non prospetti lo scioglimento, ma ciò per il semplice motivo che non verrebbe ricandidato dal suo partito, non essendovi elezione formale e separata. Ciò non di meno, finché tale erosione di consensi non si verifichi, i Primi Ministri possono sempre minacciare, talora effettivamente minaccino, e in casi limite persino ricorrano allo scioglimento anticipato per dominare le parti estreme riottose della propria maggioranza. Ciò soprattutto quando la maggioranza in seggi sia limitata (il che accade comunque non frequentemente in Inghilterra stante il sistema elettorale maggioritario puro), col rischio che dissensi anche limitati impediscano l'attuazione del programma, e quando si ravvisi la ragionevole prospettiva di ampliarla. Questo ragionamento vale ancor più uscendo dall'Inghilterra coi suoi Governi monopartitici e andando sul Continente, dove, come emerge ad esempio nel caso spagnolo nelle legislature segnate da Governi di maggioranza relativa con l'appoggio esterno dei partiti nazionalisti, la minaccia di elezioni anticipate e talora il loro uso effettivo è una strategia alternativa alle pesanti condizioni poste da questi ultimi, rispetto in particolare al federalismo fiscale. Basti vedere l'ultimo scioglimento Aznar di fine 1999, anticipato di qualche mese, che ha dato il risultato previsto di una maggioranza assoluta popolare, emancipatasi dall'eccessivo condizionamento dei nazionalisti catalani di Pujol.

Per ciò che concerne l'esperienza tedesca, il potere di scioglimento discrezionale è emerso sulla base di un'interpretazione evolutiva dell'art. 68 della Legge Fondamentale, il quale, in origine, era stato costruito per consentire solo un limitato scioglimento-sanzione in seguito al rigetto della questione di fiducia posta dal Cancelliere e all'incapacità della Camera bassa di eleggere a scrutinio segreto un nuovo Cancelliere a maggioranza assoluta entro i successivi ventuno giorni. Il passaggio decisivo è il precedente Brandt del 1972: il Cancelliere era stato eletto nel 1969, sulla base dei risultati elettorali che avevano premiato la coalizione social-liberale, con due soli voti in più della maggioranza assoluta (251 rispetto al quorum di 249); a seguito di alcune defezioni individuali, il 27 aprile 1972 l'opposizione Cdu-Csu tentò l'approvazione di una mozione costruttiva, fermandosi però a quota 247, 2 seggi in meno del quorum. Rispetto a questa complicata situazione parlamentare e al rischio di ulteriori dissensi, il 20 settembre Brandt non solo pose la

fiducia, ma non fece prendere parte al voto i suoi ministri, provocando così artificialmente il rigetto della medesima e riunendo le condizioni per il desiderato scioglimento, andando verso la prevista vittoria elettorale. Quel precedente rivelò quindi che il ricorso alla questione di fiducia può essere utilizzato come deterrente verso smottamenti della maggioranza, prima o dopo la presentazione di una mozione costruttiva, ed anche come vero e proprio via libera verso elezioni anticipate (a cui il Presidente della Repubblica è tenuto a dare il suo consenso, non avendo margini discrezionali) quando la situazione parlamentare sia comunque logorata e i risultati elettorali siano previsti come positivi. Non è pertanto un caso che la Costituzione spagnola, scritta nel 1978, che in altri punti ha ripreso quasi letteralmente le norme scritte in Germania, qui, col suo art. 115, abbia mutuato ciò che accade di fatto con l'interpretazione evolutiva dell'art. 68 della Legge Fondamentale, evitando di rifarsi alla lettera del testo tedesco che impone una inutile deviazione procedurale per chi, come il Costituente spagnolo, ritenga di dover configurare un ruolo del Governo come comitato direttivo della maggioranza.

4.4- Conclusione: le democrazie medio-grandi: una parziale giuridicizzazione del ruolo-chiave del corpo elettorale nella forma di governo

Appare quindi come costante delle forme di governo delle democrazie medio-grandi il ruolo decisivo, talora anche parzialmente giuridicizzato, del corpo elettorale come organo regolatore della forma di governo, sia in entrata (sostanziale automatismo di indirizzo tra voto popolare e elezione parlamentare del Premier, come per i Grandi elettori presidenziali negli Usa) sia in uscita (minaccia del ricorso a elezioni anticipate come deterrente o, talora, anche loro effettivo svolgimento). Non si darebbe "monarchia repubblicana" senza tale decisivo deterrente.

Se questo è il trend in cui obiettivamente ci inseriamo, le modalità concrete vanno poi concretamente adattate al sistema dei partiti di partenza, alla sua fragilità (che impone regole incisive, non facilmente eludibili), senza però pretendere per intero di risolvere tutta la dinamica politica in norme costituzionali (il che richiede una dose di "flessibilità sostenibile").

Con tutte le preoccupazioni motivate che è giusto esprimere, in questa tumultuosa transizione, sembra tuttavia quanto mai positivo che in una legislatura in cui il centrosinistra è minoranza, lo schema di base adottato sia tuttavia quello esplicitato dalla sinistra democratica francese tra la fine della Quarta e l'inizio della Quinta Repubblica, allora soccombente rispetto all'iniziativa di de Gaulle. Il sistema inglese, scrivevano gli uomini del Club Jean Moulin (intitolato significativamente a uno dei capi della Resistenza) nel 1961, "risulta dal bipartitismo rigido... In Francia, dove le condizioni politiche di base sono diverse, occorrono procedure formalmente diverse, una regolamentazione esplicita, per arrivare al risultato che gli inglesi ottengono implicitamente... In ogni caso sembra vano credere... che Parigi possa restare un museo costituzionale in cui si potrebbe continuare a veder funzionare il regime politico della regina Vittoria".