

Quali proposte per una forma di governo stabile ed efficiente

di Stefano Ceccanti

Sintesi dell'intervento al Seminario del gruppo Ds-Ulivo sulla forma di governo

Roma, 21 novembre 2002

Premessa - 3 postulati: Governo di legislatura come obiettivo, legislazione elettorale invariata, ancora due Camere nel rapporto fiduciario

Assumo come postulato principale in termini di scelta di valore che l'obiettivo principale posto all'inizio della transizione, cioè di disporre di governi di legislatura scelti direttamente dagli elettori anche attraverso incentivi elettorali ed istituzionali, meriti ancora di essere perseguito e raggiunto.

Assumo anche come ulteriori postulati:

a) che i problemi emersi nel raggiungere tale obiettivo, non essendo legati in modo indissolubile al sistema elettorale (che produce maggioranze in seggi), debbano essere affrontati a legislazione elettorale invariata anziché riaprire un estenuante dibattito su sue eventuali riforme;

b) che sia preferibile ragionare in questa sede, per non complicare i problemi, a bicameralismo invariato, anche se esiste il problema di una diversa configurazione del Senato come elemento imprescindibile di un disegno coerente di federalismo cooperativo, che lo porterebbe fuori dal rapporto fiduciario. Questa scelta di metodo di mettere fra parentesi la riforma del bicameralismo rafforza sul momento il postulato precedente, portando a escludere l'alternativa di sistemi proporzionali con premio, sperimentata ai livelli inferiori di Governo perché i due premi potrebbero andare a maggioranze diverse paralizzando il sistema.

Al tempo stesso, escludo dalla mia trattazione il nodo dello statuto dell'Opposizione, che spetta ad altri interventi, ma ritengo comunque doveroso sottolineare (anche ai fini della stabilità e dell'efficienza del Governo di legislatura) che la seconda coalizione uscita dalla urne non scompaia come soggetto politico dopo il momento del voto. Frammentazione di un polo richiama frammentazione dell'altro, con danno reciproco e, soprattutto, per la possibilità dell'elettore di individuare responsabilità in modo chiaro.

1- Il cuore del problema: il raccordo scioglimento-sfiducia tra Svezia e Spagna

Se partiamo dai problemi effettivi più che dai modelli astratti e sappiamo quindi di dover fare i conti con una frammentazione partitica che non è più di tanto comprimibile, ne consegue che:

- è errato isolare la regolamentazione del rapporto fiduciario - come elemento a parte di una possibile riforma - dal vero elemento deterrente che nei sistemi parlamentari è in grado di spingere la maggioranza alla coesione, cioè il potere di scioglimento anticipato in mano al Premier (che forse, come già detto alla Bicamerale e scritto in alcune Costituzioni come quella svedese ,

andrebbe più esattamente definito come il potere di indire elezioni anticipate) , che giustamente già la bozza Salvi della Bicamerale aveva previsto, rifacendosi all'art. 115 della Costituzione spagnola (art. 3: "Il Primo Ministro, sentito il Consiglio dei ministri, sotto la sua esclusiva responsabilità può chiedere lo scioglimento del Parlamento, che sarà decretato dal Presidente della Repubblica"). Senza questo potere riconosciuto al Premier non ha alcun senso procedere ad aggiustamenti degli articoli sulla forma di governo, sarebbe un mero lifting sovrastrutturale ; chi è contrario, per qualsiasi motivata ragione, congiunturale o strutturale, tecnica o politica, deve allora sostenere l'inutilità di intervenire sugli articoli della Costituzione relativi alla forma di governo;

- se si accetta tale passaggio come imprescindibile, resta il problema di come congegnarlo in un modo che sia al tempo stesso efficace, ma non così rigido come per province, comuni e regioni (simul stabunt, simul cadent). A quei livelli è necessario stabilizzare così il sistema, pena la riapertura di dinamiche trasformiste che non sarebbero bloccabili dal centro per la debolezza degli attuali partiti, ma a livello nazionale è opportuno trovare qualche soluzione meno rigida.

Una possibile risposta può essere l'adozione del modello svedese , già richiamato dal prof. Cheli alla Bicamerale e riproposto dal ddl Tonini Senato 1662: il Premier conserva il potere di scioglimento anticipato anche per una settimana dopo la sfiducia (art. 5 del Cap. 6 della Costituzione per tale caso specifico; mentre l'art. 4 prevede in generale il potere di scioglimento anticipato in capo al Governo). Il Premier cioè decide se andarsene (perché il nuovo equilibrio parlamentare è espressione di un nuovo equilibrio nel Paese) o andare alla prova delle urne. Resta così il privilegio di chi ha vinto le elezioni di scegliere se tornare al voto o no, coerente con un sistema maggioritario ma senza blindature;

- dovrebbe restare comunque la firma presidenziale sul decreto di scioglimento, sia pure trasformata in atto dovuto (come in Spagna, art. 115) ed anche un autonomo potere presidenziale di scioglimento in casi ben tipizzati in cui non sia possibile ad inizio legislatura o durante il mandato costituire un Governo sulla base dei risultati elettorali (come in Spagna, art. 99: scioglimento-sanzione);

- non è invece accettabile, a mio avviso, una qualsiasi soluzione che importi tout court la mozione di sfiducia costruttiva perché consente in astratto di ribaltare gli equilibri rinviando sine die il ritorno al voto, ma soprattutto, in concreto, è impotente contro le crisi extra-parlamentari (i Governi si dimettono se non hanno più una maggioranza come accadeva in comuni e province tra 1990 e 1993 quando era stata introdotta la mozione costruttiva e nelle Regioni ordinarie che l'avevano inserita in Statuto prima della legge costituzionale n. 1/1999);

- un'alternativa che non mi convince, anche se sarebbe un "male minore " rispetto alla soluzione precedente, fermo restando l'indispensabilità del riconoscimento del potere di scioglimento in capo al Premier, sarebbe invece la razionalizzazione dell'esperienza tedesca tra 1982 e 1983, cioè ammettere la possibilità di una mozione costruttiva, i cui effetti però sarebbero limitati nel tempo (entro sei mesi-un anno alle urne) in modo da avere una verifica popolare ai nuovi equilibri parlamentari; "male minore" perché per un verso è troppo flessibile (come conciliare con un sistema elettorale maggioritario che si possa dar vita a qualsiasi nuovo equilibrio di Governo sia pure per un periodo limitato?) e per un altro verso è troppo rigida (si andrebbe comunque a nuove elezioni entro

breve; si eliminerebbe un qualsiasi ruolo del capo dello Stato nel valutare se e come un nuovo equilibrio di Governo possa essere utile, magari con una certa continuità col verdetto elettorale).

2- Come risolvere i nodi dell'eventuale secondo Governo della legislatura

Se si apre una finestra per un eventuale secondo Governo nella legislatura (non andrei oltre nella flessibilità) come evitare che sia troppo divaricante rispetto al voto e troppo facile da utilizzare come risorsa?

Per inciso segnalo che il rapporto fiduciario, come nelle principali forme di governo parlamentari, dovrebbe essere limitato al solo Premier (non alla lista dei ministri), che presenti obbligatoriamente il programma, ma senza voto obbligatorio (la bozza Salvi usava l'espressione "Entro dieci giorni dalla formazione del governo, il Primo Ministro presenta il suo programma al Parlamento") e che abbia il potere di nomina e revoca dei ministri (senza quindi dover ricorrere a crisi artificiose per rimpastare la compagine ministeriale).

Sul primo aspetto lascerei come nel ddl Tonini 1662 (e come in varie proposte della Bicamerale, ispirate soprattutto alla Costituzione portoghese) la flessibilità nelle mani del Capo dello Stato a partire da una formula come "sulla base dei risultati per le elezioni delle Camere" che esclude radicali ribaltamenti rispetto al voto, consentendo limitati scostamenti di confine rispetto alla maggioranza uscita dalle urne.

Sul secondo aspetto analogamente a ciò che già faceva la Bozza Salvi sul Governo del Premier scoraggerei il ricorso alle dimissioni stile Andreotti (per ritornare nell'esecutivo seguente ancora alla guida o in un ministero di spicco o dopo contrattazioni oligarchiche) con l'impedimento a tornare al Governo per la legislatura in corso e quella seguente al Premier dimissionario o impedito. Non c'è altro modo per distinguere la sincerità delle intenzioni di chi vuole mollare dagli intenti di produrre rimescolamenti oligarchici.

3. Adjuvanti importanti

Aprirei alla costituzionalizzazione delle primarie, sia pure non obbligatorie, in forma incentivata (anche qui come già aveva previsto la bozza Salvi: "La legge può stabilire e regolamentare lo svolgimento di elezioni primarie per la candidatura alla carica di Primo Ministro"; con le conseguenze in termini di legislazione ordinaria sviluppate dalla pdl Chiaromonte, Atto Camera n. 598), a partire dal Premier perché esse sono al tempo stesso un elemento di democraticità ulteriore del sistema, ma anche di stabilità, di deterrenza verso cambiamenti di vertice delle coalizioni.

A che a questo proposito, al di là del bene generale del Paese, è forse opportuno ricordare che regole più rigide, che incentivano di più stabilità ed efficienza, incrementano la credibilità soprattutto delle coalizioni più complesse, che spontaneamente sarebbero certo più litigiose.