

Una moderna democrazia europea L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali

Seminario promosso da
ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta

Roma, 14 luglio 2008

Stefano Ceccanti

Un'analisi critica della “proposta delle Fondazioni”

1. Il quesito di fondo: c'è continuità o no rispetto alla Costituzione formale (Programma e Statuto) e materiale (la scelta di andare liberi) del Pd?

Prima di discutere le singole proposte del Paper c'è la necessità di capire quale sia **l'impianto complessivo, per comprendere se sia in continuità o meno con l'evoluzione segnata dalle ultime elezioni, con la nascita e lo sviluppo del Pd e con le proposte contenute nel Programma sottoposto agli elettori e anche nello Statuto. In continuità, quindi, sia con la Costituzione materiale del Pd sia con la sua Costituzione formale.**

L'equilibrio precedente alle Politiche 2008 era quello di una **democrazia immediata**, una categoria tuttora utilissima, anche perché facilmente comprensibile, che si riferisce alla scelta sostanzialmente diretta, talora anche formalmente diretta, di un programma e un partito con annessa leadership che è sia di partito sia di Governo o, in caso di esito negativo, dell'Opposizione, **immediata ma anche frammentata, un equilibrio** che poteva e che può essere superato in due direzioni molto diverse:

a) - **una democrazia immediata non frammentata** (quella indicata dal voto grazie alla scelta del Pd che ha trainato gli altri e rispondente allo schema originario di Maurice Duverger)

b) - ovvero **una democrazia mediata non frammentata** (nella convinzione che il Pd non vincerebbe altrimenti perché la società italiana almeno per le elezioni politiche nazionali si esprimerebbe naturalmente a destra qualora le fosse proposta una rigida scelta fondata sul ruolo prevalente anche se non esclusivo di due partiti alternativi a vocazione maggioritaria), in cui le alleanze si formano e si riformano a prescindere da scelte chiare per gli elettori.

2. La risposta motivata: c'è discontinuità verso una democrazia mediata con coalizioni post-elettorali

Il paper, a differenza del programma del Pd, del modello implicito nello Statuto del Pd e degli esiti elettorali, fa, consapevolmente o meno, ma senza ombra di dubbio con un notevole grado di coerenza interna, la seconda scelta, quella della democrazia mediata non frammentata . Infatti:

a- sul sistema elettorale è evidente la propensione per il tedesco o per curvature tedesche dello spagnolo, un sistema che fotografa e non aggrega, scelto quando si dimostra nella sua Patria che non funziona bene (funzionava bene solo quando conviveva con la messa fuorilegge dei partiti antisistema), mentre il programma parlava del francese come prioritario o in subordine di sistemi, come lo spagnolo, che incentivassero i partiti a vocazione maggioritaria . Per inciso non si capisce perché in Italia non si potrebbero usare le province proprio come in Spagna: è un postulato non dimostrato né dimostrabile: le proposte Quartiani e Tonini della scorsa legislatura dimostrano il contrario. Per inciso è vero che i sistemi selettivi tendono a valorizzare le forze maggiori, ma niente esclude che una forza minore possa sfidarle e sostituirsi ad una di esse, come accaduto in Inghilterra tra liberali e laburisti, nella sinistra francese per il primato tra comunisti e socialisti, nel centro-destra spagnolo tra Ucd e Partido Popular. Inoltre spicca l'assenza di un'opzione sul referendum elettorale: che in quella logica da democrazia mediata dovrebbe essere negativa, mentre invece in quella del programma Pd dovrebbe essere positiva, pur parziale. A meno che il silenzio precluda a un'opzione negativa di fatto, tesa a far venir meno il quorum. Un'opzione alternativa a quella di tutti e tre i candidati alle primarie del 14 ottobre che hanno firmato (Bindi e Letta) o che hanno comunque appoggiato senza firmare (Veltroni).

b- sulla forma di governo, insieme alla grande maggioranza delle norme sensate della bozza Violante e del programma del Pd scompare il vincolo contenuto in entrambe di una nomina del Presidente del Consiglio a partire dai risultati elettorali, attribuendo quindi in quei casi al Capo dello Stato la valutazione di una flessibilità ragionevole alla guida del Governo in una maggioranza sostanzialmente invariata, mentre qui la flessibilità è totale, secondo le logiche classiche delle democrazie mediate, logiche cadute quasi ovunque per logica politica del funzionamento delle grandi democrazie e che da noi hanno bisogno di qualche aggiuntivo limite giuridico. Si demonizzano le forme di indicazione popolare del Primo Ministro quando lo Statuto del Pd afferma che il segretario è anche candidato alla Presidenza, nella evidente logica della cessione della Presidenza ad alleati minori indispensabili per la costruzione di maggioranza in Parlamento. Ma allora, nella logica di una democrazia mediata, per non avere impacci nelle varie coalizioni, si abbia il coraggio di proporre anche di rimuovere la norma statutaria sulla coincidenza tra Segretario e candidato Premier. Per inciso, poi, rilevo che la norma-chiave di razionalizzazione nella forma di governo di Bonn, sia in Costituzione sia nell'esperienza storica, non è affatto la sfiducia costruttiva (art. 67), ma la

possibilità di chiedere e ottenere lo scioglimento qualora sia rigettata la fiducia (art. 68). Senza la quale non c'è alcuna reale ricezione del modello costituzionale tedesco.

c- inoltre, accanto alla polemica sull'uso eccessivo dei decreti non si individua la necessità di un'effettiva corsia preferenziale per i ddl del Governo, sostituendo la patologia con la fisiologia, come il termine di 60 giorni per il voto sui ddl del Governo previsto nel Programma elettorale del Pd. Una prerogativa che può essere bilanciata dall'introduzione del rinvio presidenziale parziale delle leggi e dal ricorso preventivo delle minoranze alla Corte costituzionale.

d- sulle Garanzie molto spazio è dato all'innalzamento dei quorum, **ma non anche al riconoscimento del leader dell'opposizione distinta dalle altre minoranze e del relativo Governo Ombra**, temi ineludibili e che non possono essere credibilmente affrontati solo in via politica. Anche qui si tratta di un'evidente contraddizione rispetto alla scelta statutaria del Segretario candidato alla Presidenza, che porta con sé, in caso di collocazione all'Opposizione, la scelta del governo Ombra. **O il Governo Ombra è utile, e allora oltre che proposto politicamente se ne deve cercare anche una regolamentazione, o è inutile (lo sarebbe nella logica di una democrazia mediata perché si rivelerebbe un impedimento ad alleanze libere) e allora va chiuso subito.** Il riconoscimento dell'Opposizione distinta dalle altre eventuali minoranze non spacca affatto il Parlamento in due, ma prende atto, come è pacifico nelle moderne democrazie parlamentari, che tra Governo e sua maggioranza c'è un continuum basato sulla condivisione del programma elettorale e su cui si è ottenuta la fiducia e che ciò va riequilibrato da un riconoscimento della principale forza di opposizione. Altrimenti, non riconoscendo il continuum che esiste comunque di fatto, la maggioranza pesa due volte, come tale e come Governo, mentre il resto delle forze politico-parlamentari è frammentato senza chiare distinzioni. Vale peraltro anche per il Governo Ombra il ragionamento fatto sui sistemi selettivi: niente esclude che quello che oggi è il terzo partito di un sistema non possa soppiantare il primo e il secondo e, peraltro, le garanzie per il Governo Ombra sono aggiuntive rispetto a quelli delle singole minoranze, non sostitutivi.

e- **infine sulle Regioni si propone un'improbabile regressione da un modello di elezione diretta connessa a una precisa maggioranza** (improbabile perché dovrebbe comunque passare da un referendum regionale senza quorum in cui gli elettori dovrebbero accettare di perdere un potere decisionale, come il centro-destra friulano tentò di fare alcuni anni fa), una scelta prioritaria, quella dell'elezione diretta, che fu introdotta con legge costituzionale nel 1999 a partire da una proposta Veltroni, a suo tempo presentata anche nel paper di Astrid sugli Statuti regionali come logica e necessaria premessa per l'attribuzione di ulteriori funzioni legislative alle Regioni (avvenuta nel 2001). Né si dica che dove vi sono funzioni legislative lì non si può dare elezione diretta: nello Stato sociale sono talmente ampie le finalità dello Stato che a tutti i livelli le funzioni da esercitare richiedono decisioni puntuali e veloci di cui l'esecutivo è il motore e pertanto richiedono a loro volta che l'esecutivo sia democratizzato con forme di investitura diretta: è un'opzione non solo più efficiente ma anche più democratica. **Spero che, date tali difficoltà, qualcuno non pensi addirittura a una subordinata**

ancor più schizofrenica: mantenere l'elezione diretta e togliere il premio senza introdurre l'uninomiale maggioritario, accoppiandola alla proporzionale pura più o meno tedesca. Quello sarebbe davvero il tanto vituperato modello israeliano, in cui un capo dell'esecutivo eletto si trova con un'assemblea senza maggioranza o con una maggioranza opposta. Il modello regionale vigente va difeso proprio perché, con la scelta del Presidente e della sua maggioranza, è del tutto diverso dal modello israeliano e corrisponde invece del tutto alle suggestioni iniziali di Duverger.

Insomma **nel Paper c'è implicitamente una scelta alternativa**, quella di un Pd più piccolo in voti e in seggi, che gioca spregiudicatamente la partita di alleanze post-elettorali nella convinzione che proseguire sulla strada attuale, dello Statuto del Pd e del programma, nonché della omogeneità della coalizioni programmatiche, favorisca i nostri avversari. **Una scelta che merita di essere affrontata per quello che è: un serio modello alternativo di Pd e di sistema politico.** A mio avviso non condivisibile, ma comunque senza perdersi in singoli tecnicismi o in intenti di mediazione tra logiche giustamente opposte. Del resto un convegno fatto il 14 luglio non si presta a una mediazione tra i giacobini e la Vandea. Trattandosi della proposta di un ritorno al pre-1993, ovviamente per me il paper sta nell'opzione Vandea, mentre una volta sola nella vita mi auto-assegno quella del giacobino.

=