

Il premierato: matrici ideali e problematiche

di Stefano Ceccanti e Giorgio Tonini

pubblicato in "Aggiornamenti Sociali" n. 2/2004

1. Da dove viene il Premierato e perché: Mortati e il centrosinistra francese

Già nel 1973, in un'intervista alla rivista "Gli Stati", Costantino Mortati, uno dei principali estensori della Carta costituzionale, aveva rilevato che si stava aprendo una cesura tra le ampie e validissime finalità enunciate dalla Prima Parte della Costituzione e gli strumenti istituzionali della Seconda Parte che meritavano di essere riformati perché altrimenti la loro debolezza avrebbe vanificato quei fini (1).

Si trattava secondo Mortati di creare incentivi istituzionali tesi a favorire l'alternanza, riprendendo le intuizioni dell'ordine del giorno Perassi alla Costituente, poi eluso dal sistema dei partiti, sia con una riforma elettorale in senso maggioritario sia con una modifica della forma di governo nel segno di un rafforzamento del Premier e di un quasi automatismo tra sua caduta e scioglimento anticipato della legislatura.

Mortati riprendeva così il filo della riflessione delle forze del centrosinistra francese della seconda parte degli anni '50. Allora esse, a cominciare dalle riviste personaliste come "Esprit" e "Témoignage chrétien", si erano mosse per superare il parlamentarismo decrepito della Quarta Repubblica, sostanzialmente modellato sulla Terza, con una proposta istituzionale e politica alternativa a quella che poi sarebbe prevalsa, il semipresidenzialismo (elezione diretta del Presidente della Repubblica) sostenuto dal centrodestra, anche se entrambe avevano in comune il passaggio al sistema elettorale maggioritario. Maurice Duverger, che aveva frequentato nel periodo della Resistenza i padri domenicani di Bordeaux (sotto la leadership morale di padre Pierre-Augustin Maydiou) elaborò già dal 1956 su "Le Monde" e poi collettivamente con gli altri intellettuali del centrosinistra nel 1961 col volume del gruppo Jean Moulin "Lo Stato e il cittadino" (2), il cosiddetto modello "neoparlamentare". Punto di partenza delle riflessioni di questi pensatori era la necessità che le democrazie medio-grandi, per poter rispondere efficacemente alle finalità dello Stato sociale, dovessero avvicinarsi agli standards della forma di governo inglese. Ciò significava, partendo da un sistema dei partiti molto più frammentato, varare regole istituzionali tali da produrre governi di legislatura, da costituire un corsetto ferreo all'instabilità e al trasformismo: maggioritario per il Parlamento, scelta popolare del Primo Ministro legato a una maggioranza, deterrente dello scioglimento anticipato in caso di dimissioni (cioè delle crisi extraparlamentari) e di sfiducia (3). Significava anche, sul terreno dell'iniziativa politica, creare un sistema dei partiti effettivamente bipolare, che combattesse le deboli aggregazioni tra i partiti al centro del sistema (tra democristiani del Mrp, socialisti e radicali), provocando sul centrosinistra la nascita di un nuovo partito misto tra laici e cattolici, in grado di allearsi coi comunisti da posizioni di forza. Ciò che, com'è noto, al di là del diverso esito istituzionale, si realizzò tra il 1971 e il 1974, con la creazione del nuovo Partito Socialista, grazie alla convergenza della vecchio Sfl (il socialismo tradizionale) dell'ala sinistra dei radicali e del partito democristiano Mrp, in quest'ultimo caso insieme a quell'ampia parte del mondo associativo studentesco e operaio che più si era distinto nell'implementazione delle novità conciliari (4).

2- Il movimento referendario e l'Ulivo: dalla riforma elettorale alle conseguenze sui soggetti

Al di là dei vari aspetti tecnici, sono esattamente quei due livelli (istituzionale e politico) quei fini già perseguiti dal cattolicesimo democratico francese (regole istituzionali bipolari e un soggetto politico misto di centrosinistra) ad aver costituito il perno della nostra (in senso di un certo gruppo generazionale) azione culturale sin dai primi anni 1980 quando entrambi siamo stati Presidenti nazionali della Fuci (5). Sulla base della conoscenza diretta delle esperienze dei movimenti studenteschi federati alla Fuci, riuniti in Pax Romana, ci eravamo convinti che la dinamica bipolare delle altre grandi democrazie europee medie e grandi fosse inevitabilmente (e positivamente) destinata a raggiungere il nostro Paese, dove i nodi irrisolti di una sinistra ancora maggioritariamente legata all'autodefinizione di "comunista" e di converso dell'unità politica dei cattolici avevano da tempo perso la loro spinta propulsiva.

Da qui, più precisamente, tre livelli di impegno culturale, originati da questa comune consapevolezza della Fuci degli anni '80 e poi sviluppata in termini di impegno politico personale e professionale su vari versanti (diritto costituzionale, scienza della politica, ecc.):

1- quello per supportare l'evoluzione del sistema politico nel suo complesso attraverso la decisiva esperienza del movimento referendario per la riforma delle leggi elettorali. L'uso di tale strumento fu prospettato per la prima volta nel Congresso Fuci di Bari del marzo 1990 e oltre al professor Serio Galeotti il principale autore del primo quesito fu il nostro successore alla Fuci Giovanni Guzzetta, presidente all'epoca di quel Congresso, e il primo referendum del 1991 precedette Tangentopoli, consentendo l'avvio di inchieste verso una classe politica già in caduta di consenso; quindi è il movimento referendario che fu il detonatore del cambiamento, non l'attivismo giudiziario;

2- la costruzione di una nuova forza politica mista tra laici e cattolici in grado di rappresentare il perno dello schieramento di centrosinistra, nella logica di un bipolarismo strutturato su partiti a vocazione maggioritaria;

3- l'impegno per preparare la Chiesa italiana ai nuovi rischi e alle nuove opportunità che la fine dell'unità politica avrebbe comportato.

Quest'ultimo livello è quello che si è rilevato più difficile a causa del ritardo culturale di buona parte della Chiesa italiana, in modi diversi ai vari livelli di responsabilità, che ha finito per accettare il bipolarismo come una sorta di "male inevitabile" solo dopo la sua affermazione e che per questo ha finito poi per viverlo con esiti di basso profilo: scambi neo-gentiloniani tra garanzie per l'istituzione e consenso, pressioni eccessive sul laicato impegnato in politica senza che in quest'ultimo, in entrambi i poli, si sia affermata per ora affermata in modo significativo una corretta rivendicazione dell'autonomia e della dignità del proprio ruolo, tendenza a delegittimare la presenza dei cattolici nell'altro polo come "cattocomunisti" o come "eversivi della Costituzione" identificando indebitamente quest'ultima solo con opzioni politiche e programmatiche centrosinistra.

Il livello più promettente, dopo la pur parziale e imperfetta riforma elettorale del 1993, è invece quello che ha riguardato i soggetti politici, con qualche lentezza ma comunque con una decisa progressione da un turno elettorale all'altro.

Le elezioni del 1994, anche grazie al nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario, hanno segnato un primo passaggio importante, dimostrando l'impossibilità di operazioni centriste, imponendo quindi il ricorso a coalizioni pre-elettorali, praticate del resto in tutte le principali democrazie europee. Ciò ha reso possibile la convergenza tra la sinistra democratica, uscita dalla crisi del comunismo riconciliando il movimento storico largamente positivo con un'ispirazione ora dichiaratamente interna al socialismo democratico, e quella parte del

centro cattolico e laico che si sente più vicina al riformismo di centrosinistra, a modelli come quelli rappresentati in Francia da Delors e Mitterrand (che hanno operato la medesima scelta non provenendo in origine dal socialismo tradizionale, ma rispettivamente dal riformismo cristiano e laico) piuttosto che al modello rappresentato da Kohl e dalla Cdu che sono oggi sul Continente il modello guida del centrodestra europeo.

In origine l'Ulivo è nato più per effetto di una reazione istintiva di opposizione alle nuove forze di centrodestra, quasi come somma di aree separate, ma il suo sviluppo, anche attraverso il Governo del Paese dopo le elezioni del 1996, con i suoi pregi (le politiche perseguite) e i suoi difetti (la conflittualità interna) l'hanno trasformato in qualcosa di più, in un vero e proprio soggetto politico unitario, percepito già così da larga parte dell'elettorato che avverte stabilmente come prioritaria l'appartenenza di coalizione su quella di partito.

Se con le elezioni del 1994 si è affermato il bipolarismo, col 1996 è nato l'Ulivo stabilizzandolo sul versante del centrosinistra, con quelle del 2001 si è chiusa la questione democristiana, dato che il successo della Margherita ha consentito la chiusura dell'esperienza del Ppi e la fine di partiti mono-culturali nel centrosinistra. Anche qui in linea con l'evoluzione europea dove esistono significative componenti di origine cristiana nei partiti socialisti e consimili sul centrosinistra (6) e dove sul polo opposto i partiti che ancor si autodenominano come cristiani sono ormai in realtà dei partiti conservatori moderni, misti anch'essi rispetto alle provenienze religiose e irreligiose.

Tuttavia né la Margherita né i DS possono, ciascuno per proprio conto, immaginare di essere già quella formazione politica mista, quel partito a vocazione maggioritaria in grado di strutturare la coalizione di centrosinistra: non possono né per ragioni quantitative (le coalizioni europee sono guidate da un partito dotato di più del 30% dei voti validi) né qualitative (quei partiti arrivano a tale soglia perché mischiano insieme, fino a renderli complementari dentro la singola persona del leader e dei principali dirigenti, la matrice socialista del riformismo con quella cristiana e con quella laica). Per questo, in vista delle elezioni europee, anche rispetto all'evoluzione bipolare dei gruppi parlamentari europei (un parlamento che sarà valorizzato dal futuro Trattato costituzionale non può che bipolarizzarsi sempre più, con un gruppo unitario dei democratici e dei socialisti in contrapposizione, talora in collaborazione, con quello unitario dei popolari e conservatori) si è aperta la strada di una lista comune tra le principali forze riformiste italiane che prelude anche a un soggetto politico che sarà poi sperimentato nelle prossime politiche.

In tutta questa trasformazione ha senso affrontare ancora il tema delle riforme per stabilizzare il processo o esse non sono ormai superflue?

3- Una linea per le riforme: Premierato e Statuto dell'Opposizione

L'Ulivo ha puntato sin dall'origine sulla prima linea. Si è presentato alle elezioni del 1996 con un programma nettamente riformista in materia istituzionale, proponendo proprio nella Tesi 1 sia un metodo ("un patto da riscrivere insieme" all'altro schieramento, non demonizzato come anticostituzionale, del resto se lo si vedesse erroneamente così, sostenendo che a 55 anni dalla Costituzione metà dell'elettorato non si riconosce in essa sarebbe delegittimata la Carta e non il centrodestra, bisognerebbe scrivere una nuova Costituzione integrante) (7) sia dei contenuti (la stabilizzazione della democrazia maggioritaria e un federalismo solidale). Quest'ultimo è stato parzialmente varato con la riforma del Titolo V, anche se l'edificio deve essere completato con una sede parlamentare di raccordo con Regioni ed enti locali, un Senato che lo sia effettivamente per modo di elezione (collegato con gli enti "federati") e per poteri (paritario con la Camera, unica titolare del rapporto fiduciario come in tutte le altre democrazie europee, per la revisione costituzionale, per alcune specifiche tutele relative agli enti federati, non paritario a favore della Camera negli altri casi).

Sul versante della forma di governo sono rimasti insoluti sia il problema dei pesi sia quello dei contrappesi. Rispetto a quello dei pesi il mancato scioglimento delle Camere a seguito della crisi del Governo Prodi nel 1998, che aveva ricevuto un mandato in sede elettorale, ha posto il problema dell'assenza di questo decisivo potere di deterrenza nei confronti di minoranze interne alla maggioranza di governo, del tutto normale nelle altre forme parlamentari (8) (nonché attribuito senza problemi a sindaci e presidenti di provincia dalla legge 81/1993 e ai Presidenti di Regione dalla legge costituzionale n. 1/1999), così come aveva evidenziato tra gli altri il centrosinistra francese negli anni '50, Costantino Mortati negli anni '70, il progetto presentato dal senatore Cesare Salvi per conto dell'intero Ulivo nella Bicamerale della scorsa legislatura, il progetto Tonini di questa legislatura che mutua quasi alla lettera soluzioni della vigente Costituzione svedese (Atto Senato 1662).

La differenza tra tale progetto e il recente disegno di legge del Governo Berlusconi che riprende le elaborazioni dei cosiddetti "saggi" della maggioranza non è costituita dalla parte sui pesi (che il centrodestra ha mutuato dall'Ulivo rinunciando meritoriamente al semipresidenzialismo, che sarebbe stato più omogeneo alla sua matrice e ancor più spostato sulla forza dell'esecutivo), ma nell'assenza dei contrappesi, da nuove garanzie nel maggioritario (il problema dell'elevazione dei quorum, del ricorso preventivo alla Corte costituzionale di minoranze parlamentari, ecc.) al riconoscimento dell'Opposizione quale minoranza più grande, naturalmente destinata al ricambio e per questo differenziata come status rispetto altre minoranze, così come codificata insieme al *laeder* del Governo Ombra sin dalla legge inglese del 1937 sui Ministri della Corona. E' questa reticenza, e non la presenza dei poteri del Premier, che può giustamente motivare gravi riserve come quelle esposte recentemente da Luca Perfetti su questa rivista (9). Tuttavia proprio perché ancora in ritardo sulla strutturazione della coesione del proprio schieramento, è proprio l'Ulivo che deve dimostrare di non temere i pesi. Come spesso ricorda anche il deputato Franco Monaco, collaboratore di questa rivista, che arrivino in porto o meno, le riforme veicolano comunque un'idea della propria coalizione e di tutto ha bisogno l'Ulivo tranne che legittimare di nuovo cambi di premier o di maggioranza (anche parziali) durante la legislatura, dopo che l'elettorato del 2001, nonostante opinioni positive sulla maggior parte delle politiche, lo ha punito proprio per tali eventi, accaduti tra il 1998 e il 2001. Gli incentivi istituzionali alla coesione se approvati aiutano, se proposti rendono comunque credibile che l'Ulivo del 2006 non sarà lo stanco replay di quello di dieci anni prima.

In nessuna democrazia competitiva si è mai vinta un'elezione per nostalgia, riproponendo sic et simpliciter quello che c'era prima di un'alternanza. Del resto la Casa delle Libertà del 2001 non era affatto la mera ripetizione delle due alleanze del 1994 o del Polo del 1996. Il complesso del tiranno è una zavorra da cui liberarsi sia per la stabilizzazione del bipolarismo in generale sia per quella del centrosinistra in particolare. L'ultimo idolo, dopo aver seppellito per sempre e meritoriamente l'unità della sinistra sulla base ideologica comunista e i partiti di soli cattolici. Nel bene e nel male il centrodestra ha potuto costruire su un terreno liberato dalle inchieste giudiziarie, mentre il centrosinistra ha dovuto costruire in mezzo alle macerie di parte della Dc e del Pci. Portarle via oggi, con una linea innovativa sulle riforme e con la lista unitaria per le europee, è la svolta culturale e politica dell'oggi, da sorvegliare attentamente nei suoi indubbi rischi, ma la cui importanza certo non può sfuggire a tutte le riviste di questa nostra area ricca e plurale.

Note

- (1) C. Mortati, *La Costituzione e la crisi*, in "Gli Stati", n. 10, 1973, ripubblicato in S. Ceccanti, *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforma*, Dehoniane, Roma, 1991, pp. 217 ss. L'evoluzione del pensiero di Mortati, con attenzione all'influenza su di lui esercitata in chiave anti-proporzionalistica e anti-assemblearistica dall'elaborazione di Maritain e Mounier contro il parlamentarismo francese della Terza Repubblica, è esaminata in dettaglio in A. Barbera-S.Ceccanti, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in "Quaderni Costituzionali", n. 1/1995, pp. 67 ss.
- (2) Editto in Italia da Comunità nel 1963, dopo che l'edizione originale francese era uscita nel 1961 non casualmente per le mounieriane Editions du Seuil. Jean Moulin era stato uno dei capi della Resistenza: proprio quell'esperienza collettiva aveva reso i principali esponenti della medesima consapevoli che l'instabilità governativa della Terza Repubblica aveva corroso la capacità anche militare dello Stato francese, alla base della sconfitta nella prima parte della guerra.
- (3) Come spiegava acutamente Leopoldo Elia nel 1970, facendo riferimento a quei progetti, "le formule neoparlamentari rappresentano una delle tendenze modellistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea" e "non" certo "una trovata di professori francesi in vena di ingegneria politica" giacché "il potere di decisione politica tende a trasferirsi sempre più nel Presidente del Consiglio" e quindi va per questo valorizzato "il momento temporale in cui il cittadino si reca alle urne" (Governo, forme di, in AA. VV., *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, p. 673). In altri termini quelle riforme erano (sono) giustificate non perché si debba ridurre la democrazia in nome dell'efficienza, identificando erroneamente la prima col parlamentarismo oligarchico in cui in parlamento si fanno e disfano i Governi a prescindere dal mandato popolare, ma perché senza di esse la democrazia è corta, giunge solo fino al legislativo, sfuggendo al vincolo fondamentale tra cittadino e scelta dei Governi.
- (4) I profili ecclesiali della vicenda di quegli anni, con l'accompagnamento sapiente del nuovo pluralismo tra i cattolici, sono descritti da mons. Matagrín, allora vice-presidente della Conferenza Episcopale francese, nel volume *La chène et la futaie*, Bayard Presse, Paris, 2000
- (5) Giorgio Tonini dal 1980 al 1983, Stefano Ceccanti dal 1985 al 1987. Più in generale, per una puntuale ricostruzione storica, si veda V. Ferla e D. Toma, *I movimenti intellettuali di Azione Cattolica e le riforme istituzionali*, in "Studium", n. 4/1997, pp. 581 ss. Cfr. anche S. Ceccanti-G. Guzzetta, *Il contributo del cattolicesimo democratico alle riforme istituzionali e ai referendum elettorali*, in P. Mantini, a cura di, *Verso il bipolarismo in Italia*, Maggioli, Rimini, 1998, pp. 87 ss.
- (6) Per una panoramica complessiva cfr. AA. VV., *Partito Socialista europeo e ispirazione religiosa: tra già e non ancora*, supplemento a "Il Bianco e il Rosso", n. 45, Roma, 2001, con prefazione del Presidente dell'Internazionale Socialista Antonio Guterres, già dirigente della Gioventù Universitaria Cattolica (Juc) del Portogallo, federata alla Fuci in Miec/Pax Romana
- (7) Questa tesi di sostanziale convergenza sui principi dell'attuale Costituzione delle principali forze politiche e sociali, nonostante le reciproche polemiche delegittimanti, è puntualmente argomentata in S. Ceccanti, *Qualche idea per completare la transizione*, in "Il Mulino" n. 3/2003, pp. 435 ss.
- (8) Come si potrà vedere nelle prossime settimane, ad inizio 2004, dalla puntuale ricognizione caso per caso degli articoli delle Costituzioni e delle prassi vigenti nei paesi dell'Unione nei vari contributi del volume edito a *Il Mulino* a cura di Stefano Ceccanti e Salvatore Vassallo, *Come chiudere la transizione*. Che il modello del Premierato tragga alimento dalla linfa culturale del cattolicesimo democratico e che il potere di scioglimento affidato al Premier ne sia il perno è da vari anni sostenuto in saggi scientifici e politici anche (e non casualmente) su alcune riviste della suddetta area culturale, da "Appunti di cultura e di politica" in tutti gli anni '90 e, con particolare riferimento ai nodi della crisi Prodi, in questi ultimi anni da "Il Regno". E' evidente, invece, che appare del tutto controproducente, se si vogliono davvero perseguire quei fini, l'introduzione di istituti quali la cosiddetta mozione di sfiducia costruttiva, che, come osserva la largamente prevalente dottrina comparatistica è del tutto inutile in contesti di crisi extraparlamentari (quali sono quasi tutte quelle odierne) o che, qualora mai fosse efficace, sarebbe una mera legittimazione di ribaltoni trasformistici (dato che tale mozione comporta l'obbligatoria nomina del nuovo Cancelliere, derivante da qualsiasi nuova maggioranza difforme da quella presentata agli elettori). Se invece si vuole legittimamente perseguire un obiettivo tecnicamente reazionario, cioè di ritornare all'indietro nella transizione, con Governi derivanti solo da una maggioranza parlamentare e non anche da un verdetto elettorale, quello strumento e il sistema elettorale tedesco, neutralizzati in Germania dal consolidato sistema dei partiti stabilmente bipolare, sono perfettamente coerenti. Questa linea alternativa, di ritorno all'indietro rispetto alla riforma elettorale del 1993 e agli assetti istituzionali che ne

deriverebbero logicamente, è stata coerentemente sostenuta da quelle ampie (nel ceto politico) aree del mondo cattolico che legittimamente, anche se a parer nostro provincialisticamente e erroneamente, hanno vissuto traumaticamente la scomparsa della Dc e che talora, con consensi calanti, fino alla pessima prova di “Democrazia Europea” nelle elezioni del 2001, tentano sul terreno istituzionale e politico di restaurare il passato. Ad essi si sono saldati, nella presente legislatura altri spezzoni dell’Ulivo, legittimamente intimoriti dalle anomalie legate al Premier Berlusconi, ma ignorando che proprio il conflitto di interessi ha rappresentato per parte dell’elettorato una soluzione (ancorché rozza) ai problemi della litigiosità interna alle coalizioni e che, quindi, solo una fisiologia di poteri in capo al Premier renderebbe evidente a tutti l’inaccettabilità di tale conflitto. Contro una patologia va opposta una fisiologia, non la mera rilevazione che essa è una patologia.

(9) L. Perfetti, Il “mito” della nuova forma di Governo. Esecutivo forte e democrazia debole, in “Aggiornamenti Sociali” n. 6/2003, pp. 447 ss.