

**Relazione alla Commissione Affari Costituzionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva  
sul progetto governativo di riforma costituzionale - A. C. 4862**

di Stefano Ceccanti \*

1. Mi concentrerò su forma di governo, Statuto dell'opposizione e garanzie. Segnalo però in partenza, dal punto di vista generale di un equilibrio ideale tra pesi e contrappesi (configurabile concretamente in molti modi diversi) che il progetto risulta al momento fortemente "strabico" (come ha sottolineato anche recentemente il prof. Fulco Lanchester) perché

a) per un verso ai pesi individuati sulla forma di governo che a mio avviso sarebbero di per sé accettabili (al netto di alcune gravi rigidità da eliminare) vi è l'anomalia di un Senato "assoluto" che, oltre a non risolvere i problemi del tipo di Stato, paralizza la logica della forma di governo, neutralizzando potenzialmente l'indirizzo politico di maggioranza derivante dal voto;

b) per altro verso il testo non equilibra tali pesi con adeguati contrappesi (Statuto dell'Opposizione e garanzie, in particolare rispetto all'abbassamento del quorum di partecipazione al referendum abrogativo), risultando quindi reticente.

2. Affinché la critica risulti costruttiva essa dovrebbe muoversi in una zona intermedia tra una lettura della transizione italiana, dei suoi problemi irrisolti, e il ricorso a quei richiami comparatistici che possano ricollegarsi fecondamente alla soluzione di detti problemi. Evitando quindi sia richiami incongrui a anomalie italiane da preservare sia a clonazione rigida di modelli esistenti o dottrinali.

Per questo, consequenzialmente, come metodo cercherei di segnalare problemi (a), enunciare rimedi in termini di finalità (b), tradurli anche in ipotesi di emendamenti, anche se in alcuni casi esse siano solo alcune delle tradizioni possibili e parziali di quelle finalità. (c)

3. Per ciò che concerne Statuto dell'Opposizione e garanzie allego agli atti il testo dell'esercitazione bipartisan da me guidata insieme al prof. Augusto Barbera (file: ddl\_opposizione\_Isle\_def.doc) sia perché essa presenta soluzioni nel merito più che interessanti sia perché deriva come metodo da un lavoro di persone impegnate in pressoché tutti i gruppi parlamentari, di maggioranza e di opposizione. Ho altresì provveduto a tradurre tali soluzioni in puntuali emendamenti all'Atto Camera qui esaminato (file: pacchettoisle.doc). Mi limito a sottolineare che:

a) lo Statuto dell'Opposizione come "governo alternativo in attesa" non intende affatto assorbire tutte le minoranze legittimamente esistenti (sia quelle nazionali sia quelle territoriali), ma solo trarre le conseguenze post-elettorali del bipolarismo, compresa la figura del leader dell'Opposizione (secondo quelle proposte recenti che sono altresì andate dal testo dell'associazione Astrid del marzo 2002 col gruppo curato dal prof. Marco Cammelli che parlava appunto di "leader dell'opposizione" fino all'art. 10 del progetto di Statuto della Regione Toscana, votato in prima lettura il 6 maggio, che parla di "portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa"); così come la vittoria alle elezioni non ipoteca la collocazione di Governo anche per le legislature successive, il riconoscimento della minoranza al momento più consistente come Opposizione non ipoteca il suo ruolo futuro, ma si limita a riconoscere l'esito delle scelte degli elettori;

b) la modifica dei quorum, al di là di alcune innovazioni quanto mai opportune (Commissioni di inchiesta come contropotere di minoranza, si vedano ora anche l'art. 21 del citato progetto della Toscana che le istituisce su richiesta di un quinto dei consiglieri o l'art. 52 del progetto di Statuto dell'Umbria che invece prevede la soglia di un terzo) non può essere perseguita in modo rozzo e indistinto. In particolare non appare affatto fondata, anche dal punto di vista comparatistico, l'elevazione oltre la maggioranza assoluta di quorum per l'elezione di organi monocratici (Presidenti delle Camere, Capo dello Stato) rischiando pericolose fasi di stallo. Per il Presidente della Repubblica l'obiettivo di evitare un'elezione di parte può essere meglio perseguito con un allargamento del collegio elettorale, che risponde

anche alle esigenze del tipo di Stato. Per la revisione costituzionale il problema mi sembra quello di introdurre gradi diversi di rigidità, come nelle Costituzioni più recenti, ad esempio quella spagnola (in questo caso distinguendo tra Prima e Seconda Parte) o con modalità diverse per il referendum oppositivo, favorendo soluzioni più condivise (leggi statutarie delle Regioni speciali introdotte dalla l. cost. 2/2001). Il quorum da modificare di gran lunga più rilevante, perché consente la saldatura tra minoranze parlamentari e cittadini, è quello di partecipazione ai referendum abrogativi (si veda ora la soluzione dell'art. 75 del progetto di Statuto della Regione Toscana che abbassa la soglia alla metà più uno dei votanti nelle ultime elezioni regionali): già esso da solo potrebbe funzionare da deterrente rispetto a eccessi delle maggioranze parlamentari (di Governo o anche trasversali).

4. Per ciò che concerne la forma di governo, rinvio nel dettaglio sia alle motivazioni degli interventi puntuali sul testo (file: emendaceccantiaudionesintesimotivi) sia al concreto testo degli emendamenti (file: emendaceccantiaudzione.doc). Qui mi limito a rilevare che:

a) anche qui si tratta di diritti dei cittadini, non solo quando parliamo di garanzie; siamo infatti in uno Stato democratico-sociale, non in uno Stato liberale-oligarchico e quindi i diritti non sono garantiti dalla inazione dello Stato, come mere libertà negative, ma lo sono molto più spesso dall'efficienza delle istituzioni, dalla fedeltà al mandato elettorale nel corso della legislatura, specificato e arricchito dalla competenza dei parlamentari; proporre soluzioni che impediscano degenerazioni oligarchiche rientra pienamente nella tutela dei diritti di un costituzionalismo storicamente consapevole; invece i "complessi del tiranno" appaiono di fatto funzionali allo strapotere delle lobbies; Il Premierato forte, scriveva Maurice Duverger nel 1961 è la sola forma di governo che possa oggi garantire uno Stato costitutivamente "indipendente dai gruppi di pressione", in grado di amministrare il settore pubblico nell'interesse generale";

b) non si dà forma di governo parlamentare maggioritaria, anche in un tipo di Stato marcatamente federale, senza che la maggior parte delle leggi e quelle qualitativamente più rilevanti possano essere alla fine approvate dall'unica Camera che dà la fiducia; senza correzione in tal senso dell'art. 13 il sistema è viziato dalle fondamenta in chiave consociativa;

c) la filosofia di fondo degli interventi dovrebbe essere quella di prevedere incentivi più stringenti per preservare il continuum corpo elettorale-maggioranza-Governo per l'intera legislatura (principalmente col deterrente dello scioglimento), evitando però automatismi e rigidità eccessivi (come la "norma antiribaltone" e la sottesa costituzionalizzazione di un sistema elettorale con premio di maggioranza, nonché l'automatismo sfiducia-scioglimento);

d) se noi immaginiamo una tendenziale stabilizzazione di governi di legislatura, sin dalla Tesi 1 dell'Ulivo del 1996 (tradotta già in proposta di legge Soda 587, XIII legislatura, del 9 maggio 1996; in questa legislatura pdl Soda 1613 del 20 settembre 2001) anche in reazione all'esperienza negativa delle due diverse coalizioni territoriali del 1994, solo dopo il voto fuse in un'unica maggioranza parlamentare di breve durata, si è ipotizzato in entrata che i candidati Premier dovessero uscire dal mero fatto e diventare soggetti di una giuridicizzazione perché ciò è un elemento decisivo di stabilizzazione delle coalizioni: assestandosi in questo a un ragionevole livello intermedio tra la legge elettorale regionale del 1995 (che indicava solo politicamente i candidati, ma poi i vincenti, pur puntellati dal sistema elettorale, cadevano) e la riforma del 1999 (che li fa ora eleggere direttamente); l'obiettivo è la scelta diretta di una maggioranza che si impegna solidalmente sul proprio Premier. Nel progetto questo c'è ed è una delle poche cose che non vanno cambiate: né sarebbe comprensibile che lo fosse quando pressoché tutti gli attuali deputati sono stati eletti col nome del candidato Premier nel proprio simbolo e non si è verificato alcun caso di obiezione di coscienza;

d) se gli elettori non votano solo per un Parlamento ma scelgono una maggioranza e indicano il relativo Premier, non è poi pensabile che il grado di flessibilità in uscita della forma di governo parlamentare sia totale durante la legislatura, legittimando il trasformismo. Anche qui si tratta di individuare una soluzione mediana tra gli eccessi di rigidità presenti nel progetto (soprattutto automatismo sfiducia-scioglimento e norma antiribaltone) e la riproposizione di ricette palesemente inadeguate al nostro bipolarismo perché notoriamente impotenti contro le crisi extraparlamentari (la sfiducia costruttiva, una concezione dello scioglimento solo come attestazione dell'impossibilità di formare una qualsiasi maggioranza parlamentare, a prescindere dal voto). Al di là di altri profili, della "norma antiribaltone" preoccupa in questa sede l'implicita costituzionalizzazione di una legge elettorale con premio di maggioranza (si suppone infatti che esista sempre una "maggioranza assoluta"), peraltro contraddittoria con la ben più sensata norma prevista dall'art. 23 secondo cui la legge elettorale per la Camera è congegnata "in modo da favorire la formazione di una maggioranza", senza garantirla a priori ed è quindi congruente con una vasta serie di sistemi selettivi come quello odierno, come nella

natura di una norma costituzionale.. Queste rigidità sono sostanza o accidente del progetto? Propendo per la seconda tesi e non vedo argomenti seri per mantenerle: in fondo, nel confronto reciproco, molto è stato affinato rispetto alle prime proposte troppo rigide (come l'Atto Camera n. 2963 del 22 luglio 1993, XI legislatura, che prevedeva l'elezione diretta vera e propria del Premier e l'automatismo sfiducia-scioglimento e dimissioni-scioglimento con le autorevoli firme, tra le altre, di Segni, Enzo Bianco, Bogi, Bordon, Passigli e Zanone). Per questo è importante che ci sia un privilegio per il Premier che ha vinto le elezioni e che deve poter disporre del deterrente dello scioglimento a bilanciamento del potere di sfiducia, come prevedono in forme diverse le ultime Costituzioni (Svezia e Spagna) che partivano da un'esigenza analoga, quella di conciliare mandato elettorale e Governo di coalizione o di maggioranza relativa. Nessuna delle due soluzioni è tale da poter essere utilizzata contro la maggioranza giacché, stanti le modalità di designazione, il Premier uscente non sarebbe ricandidato. La soluzione ispirata alla Svezia appare la più sintonica con l'idea dello scioglimento quale deterrente, mentre quella simil-spagnola, potendo essere utilizzata d'anticipo rispetto a una mozione costruttiva, si presterebbe anche ad uno uso effettivo più frequente. Questo tipo di scioglimento è comunque una decisione tipicamente politica e per questo in esso non è concepibile un ruolo di un Capo dello Stato eletto dal Parlamento che vada oltre gli aspetti notarili. Tale organo può essere lo snodo di flessibilità del sistema nei casi in cui il Premier venga meno e occorra vedere se sia possibile sceglierne un altro in coerenza col mandato della maggioranza oppure no, eliminando quindi la norma antiribaltone. Mi sembra questa una flessibilità compatibile con un bipolarismo che, se fosse lasciato invece a dosi maggiori, finirebbe magari col mantenere la stabilità, ma senza produrre efficienza. E' errato ricavarne la conclusione che ritraendosi il Capo dello Stato da nomina e dallo scioglimento (tranne la limitata flessibilità in caso di dimissioni) ne deriverebbe una necessaria deminutio. Come ebbero autorevolmente a scrivere, in un'altra fase di ravvicinato dialogo bipartisan, Franco Bassanini, Domenico Fisichella, Cesare Salvi, Giuliano Urbani nella cosiddetta "bozza Fisichella" (pur viziata anch'essa dall'eccesso di rigidità per l'automatismo sfiducia-scioglimento) "Poiché il Presidente della Repubblica rimane fuori dal processo di nomina e dal processo di scioglimento delle Camere, è evidente che, contraendosi il suo ruolo politico, deve accentuarsi il suo ruolo di garanzia... Al Presidente della Repubblica, privato delle funzioni di responsabilità che comportano una ingerenza nella formazione dei governi e nella soluzione delle crisi di governo (scioglimento del Parlamento), potrebbero essere attribuiti significativi poteri di garanzia". E' proprio lo sganciamento da funzioni ambigue, a avallo con l'indirizzo politico, che rende opportuno e necessario il potenziamento del ruolo di garanzia, anche attraverso l'espansione del potere di nomina.

Forum di

Costituzionali