

Note «farisaiche» (?) su sfiducia costruttiva e norme «antiribaltone»

di Marco Olivetti (*)
(8 gennaio 2003)

L'accusa di farisaismo, rivolta alla mia modesta persona, non meriterebbe evidentemente una replica pubblica. Poiché, però, non considero farisaiche le idee che ho espresso (nel mio recente libro sugli statuti e la forma di governo regionale) a proposito del famigerato sistema *simul stabunt, simul cadent* e della sfiducia costruttiva, provo a chiarire quello che intendevo sostenere a proposito di questi due meccanismi.

1. Parto da una sensazione di fastidio personale, che provo da ormai un decennio: quella nei confronti di una lettura del sistema maggioritario e dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo (e, connessa a quest'ultimo, del meccanismo *simul stabunt, simul cadent*), intesi come terapie quasi messianiche per i noti mali del sistema politico italiano (carenza di legittimazione, carenza di responsabilità, impossibilità dell'alternanza). Un po' più di cautela sul punto dopo dieci anni di sperimentazione pratica (in cui gli esiti positivi, indubbi, si intrecciano con un calo complessivo della qualità del dibattito politico, un crollo verticale della partecipazione e la permanenza di gran parte del ben noto frazionismo, tradizionale in Italia) mi sembrerebbe opportuna. In questa prospettiva sono necessari ragionamenti complessi, che sfuggono a una logica bipolare o binaria, anche se corrono il rischio di essere additati come farisaici. Non si tratta quindi di farsi critici o avvocati di questo o quel modello sempre e comunque (compiendo atti di fede che è bene, semmai, riservare ad altre sfere della vita), ma di tentare di individuare vantaggi e svantaggi di ogni soluzione, distinguendo - con la massima accuratezza possibile - i ragionamenti condotti sul piano della legittimità costituzionale da quelli legati a valutazioni di funzionalità: questo mi sembra il compito dello studioso di diritto costituzionale a fronte della lenta ed incerta stagione statutaria oggi in corso.

2. *La sfiducia costruttiva*. E' diffusa - e radicale (se ne v. da ultimo un esempio negli articoli di Panebianco sul *Corriere della Sera* in questi ultimi giorni) - la critica a questo istituto. L'argomento principale è che essa sarebbe inutile: per la nota ragione che non impedirebbe le crisi extraparlamentari; a questo argomento se ne aggiunge un altro - caro ai *pasdaran* del maggioritario (Roberto Bin non è incluso in questa categoria, a meno che non intenda collocarvi lui stesso, come ha fatto con i *talebani*: rileggere attentamente la nota a p. 393 del mio libro per credere) - secondo il quale la sfiducia costruttiva legalizzerebbe il «ribaltone» (altro grande spauracchio dell'ultimo decennio: decisamente la propaganda berlusconiana miete larghi successi, anche fra costituzionalisti e politologi).

Il primo argomento è condivisibile, ma l'inconveniente che esso evoca può essere superato stabilendo divieti di rielezione a carico del Premier che si dimetta «spontaneamente» (la proposta - che può apparire illuministica - non è mia ma di Galeotti e Barbera). Inoltre ci sarebbe forse da chiedersi se, in un contesto nel quale un Premier dispone della possibilità di resistere a voti di sfiducia non costruttivi, questi farebbe ricorso così agevolmente alle dimissioni spontanee, come accadeva prima del 1992 a livello nazionale e prima del 1995 a livello regionale. In questo senso, la sfiducia costruttiva può funzionare come «deterrente»: sia verso chi vuole promuoverla (per la difficoltà di trasformare in positive maggioranze solo negative), sia verso il destinatario di essa, che è posto in una posizione in cui ha un'arma in più per resistere ad attacchi delle opposizioni.

Il secondo argomento ha un suo pregio, se si considera essenziale che la maggioranza sia scelta dagli elettori e che debba tornare al giudizio di questi ultimi al termine del suo mandato: su questo punto, il fariseo può concordare col talebano. Ma è un argomento cui non bisogna dare peso eccessivo e che occorre abbinare con alcuni distinguo. Infatti, un governo eletto a seguito di una mozione di sfiducia costruttiva, potrebbe essere di due tipi diversi: a) un esecutivo espresso dalla stessa maggioranza su cui si basava quello precedente, con qualche variazione nella coalizione e magari con un altro Premier (ad es. qualcosa di simile al governo D'Alema dopo il governo Prodi); b) un esecutivo completamente diverso da quello sfiduciato (come il governo Kohl dopo il governo Schmidt). La prima soluzione può apparire criticabile, e forse lo è, ma presenta il vantaggio di consentire margini di flessibilità dentro la stessa maggioranza (che è poi possibile giudicare - e sanzionare - al passaggio elettorale successivo, come è effettivamente accaduto nell'esempio citato). La seconda soluzione, che è quella da evitare se si vuole restare fedeli al *continuum* elettori-maggioranza-governo, può avere successo solo se la cultura politica lo consente: il caso del I governo Kohl, che nel marzo 1983 si sottopose a nuove elezioni generali, appena sei mesi dopo essere andato al potere col voto di sfiducia costruttiva sopra citato, sembra confermare questo dato. Un governo eletto da una mozione di sfiducia costruttiva che abbia portato ad un radicale cambiamento di maggioranza potrà sopravvivere al potere solo qualora la

maggioranza precedente sia stata travolta da un radicale moto di discredito o si sia sgretolata; altrimenti sarà esso stesso costretto a tornare a breve davanti agli elettori per ottenere una nuova legittimazione popolare. Poiché oggi la cultura politica ed istituzionale italiana è contraria ai cambiamenti di maggioranza, una sfiducia costruttiva di questo secondo tipo potrebbe partorire solo un governo di breve durata, che sarebbe costretto a convocare rapidamente nuove elezioni.

Da ultimo aggiungerei una osservazione volta a collegare la sfiducia costruttiva col sistema elettorale ed il sistema partitico: in un sistema in cui si siano affermate dinamiche di tipo bipolare (anche se non bipartitico), la sfiducia costruttiva ha una efficacia maggiore di quanto potrebbe accadere in un sistema frammentato e destrutturato. Per fare un esempio pratico, credo che, nel sistema semi-maggioritario oggi vigente a livello nazionale, la sfiducia costruttiva avrebbe sicuramente consentito di evitare la sfiducia al governo Prodi (per l'impossibilità di sommare «in positivo» i voti di Rifondazione a quelli di Polo e Lega); sarei meno sicuro sulla crisi del I governo Berlusconi, ma, anche in quel caso, ho qualche dubbio che la Lega e le opposizioni di centro e di sinistra sarebbero riuscite a coalizzarsi in positivo, sul nome di un nuovo Premier, alternativo a quello legittimato (peraltro, in quell'occasione, con le modalità anomale che tutti ricordano) dal corpo elettorale. Questo basta, a mio avviso, a concludere che la sfiducia costruttiva non è una «foglia di fico inutile», anche se non necessariamente ci conduce nella terra promessa (la quale, com'è noto, non è di questo mondo).

3. *Il sistema simul stabunt, simul cadent.* Premesso che questa è una via alternativa alla sfiducia costruttiva, essa ha una sua logica, ben riassunta dalle pagine di Roberto Bin. Ciò che continua però ad apparirmi indifendibile è la sua applicazione non solo in seguito alla sfiducia (circa la quale il meccanismo in esame può essere criticato, ma solo dall'esterno), ma anche nei casi di impedimento permanente e morte del Presidente della Giunta (come impone ora, salvo rinuncia all'elezione diretta, l'art. 126.3). Si tratta, infatti, di casi nei quali la causa che produce il ritorno alle urne è del tutto estranea a ragioni di ordine politico ed è invece determinata da fatti di carattere personale (che nel caso delle Regioni italiane si sono effettivamente verificati, anche se, ovviamente, in una ridotta minoranza delle 363 crisi richiamate da Bin; per citarne solo una - non l'unica - ricordo la morte del Presidente D'Uva in Molise nel 1982). Ora, nei sistemi presidenziali (ben distinti dal governo di legislatura adottato a livello regionale, ma che costituiscono comunque il prototipo dei regimi a legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo e che anzi sono più radicali del governo di legislatura, in quanto in essi *l'esecutivo è il Presidente*), in presenza di eventi di questo tipo non si procede necessariamente a nuove elezioni, ma, al contrario, si prevede la successione automatica del Vicepresidente (USA, Brasile) o si consente al Parlamento di eleggere un nuovo Presidente (Argentina). La soluzione italiana su questo punto - sinora adottata solo a livello comunale, provinciale e regionale, ma non è escluso che, con l'aria che tira, questo meccanismo sia recepito anche per la forma di governo nazionale - appare eccessivamente rigida e sproporzionata rispetto alla sua *ratio*. A meno di non ritenere che la democrazia sia la scelta di un capo e basta: ma allora si sarebbe fuori dalle logiche della democrazia rappresentativa per entrare in quelle della *delegative democracy* (fra parentesi, trovo discutibile anche asserire che sia un «obbligo» per il presidente eletto ripresentarsi davanti agli elettori alla fine del suo mandato: non capisco a quale morale costituzionale - e di quale paese, poi? - ciò corrisponda. Se si guarda ad es. ai regimi presidenziali, nei quali la personalizzazione della politica raggiunge l'apice fra le democrazie rappresentative contemporanee, si scopre che in molte esperienze - spesso sono quelle che hanno resistito più a lungo alle svolte autoritarie - è addirittura vietato al Presidente uscente di ricandidarsi, spesso dopo un solo mandato - Messico, Costa Rica, Colombia, Cile, Venezuela fino al 1999 - , talora dopo due - Stati Uniti - : e la soppressione dei limiti alla rielezione è uno dei primi passi dei Presidenti aspiranti autocrati - Menem, Fujimori... - . La responsabilità, in questi casi, si trasferisce sul partito del Presidente: ed è il partito a subire le conseguenze di un cattivo governo del «suo» Presidente durante il mandato precedente alle nuove elezioni).

Fra i due casi estremi (sfiducia da un lato, ove l'operatività del sistema *simul stabunt simul cadent* corrisponde alla logica del governo di legislatura; e morte e impedimento permanente dall'altro, nei quali l'effetto ora citato mi pare fuori luogo), si situano poi alcune ipotesi intermedie, collegate alle dimissioni del Presidente della Giunta: ad es. quella del caso Bertani in Emilia-Romagna (1996). Premesso che gli squilibri interni alla maggioranza di centro sinistra in quella Regione mi paiono prodotti anche da dinamiche interne alla coalizione, oltre che dal cambio di Presidente, su casi di questo tipo coltivo il dubbio e comprendo le ragioni che potrebbero condurre a preferire la via di nuove elezioni (sia l'esigenza di garantire continuità nell'azione di governo, sia quella di evitare rimpasti continui, magari per sfuggire alla responsabilità); mi sembra però che in un sistema rigido quale è (per sua logica intrinseca: è il suo pregio, oltre che il suo difetto) quello basato sulla combinazione di elezione diretta e sistema *simul stabunt simul cadent*, qualche elemento di flessibilizzazione potrebbe rivelarsi opportuno. Occorre poi tenere conto che la mobilità verticale della classe politica dal livello regionale a quello nazionale non è un dato solo italiano: come dimostra il ben noto caso tedesco, dove, dal 1987 ad oggi, tutti gli sfidanti alla Cancelleria (Rau, Lafontaine, Scharping, Schröder, Stoiber) erano Primi Ministri

regionali (e nessuno ha mai pensato a ricorrere a nuove elezioni nel loro *Land* in caso avessero vinto a livello federale: ma non insisto, visto che il mio interlocutore si atteggia a scettico sulla comparazione costituzionale).

Inoltre sottolineerei un profilo già ben evidenziato da altri (ad es. Rosanna Tosi, *Il sistema simul stabunt, simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in AA.VV., *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001): il meccanismo di cui si sta ragionando difende dai «ribaltoni» e dai cambi di maggioranza operati *contro i Presidenti*, ma non da quelli posti in essere *ad opera dei Presidenti*. Che differenza c'è tra la successione (dal 2000 ad oggi) delle Giunte Chiaravallotti I, II e III in Calabria (con maggioranze diverse fra loro) dai vituperati governi Rumor I, II e III dei tempi gloriosi della I Repubblica? Forse la stabilità si realizza quando un Presidente rimane al potere cambiando maggioranza un giorno sì e l'altro pure? O si vuole sostenere che i Presidenti sono virtuosi «a prescindere», mentre i Consigli sono viziosi egualmente «a prescindere»? Si consideri che, almeno a livello provinciale, non mancano neppure casi di Presidenti passati armi e bagagli dalla parte opposta, magari alla vigilia di una tornata elettorale (cito quello che mi è noto per ragioni di vicinanza geografica: Campobasso nel 2001).

4. Sull'esigenza di perseguire soluzioni diverse da quelle tradizionali per rivitalizzare i Consigli credo si possa consentire. Tuttavia anche qui mi pare che sarebbe ora di coltivare qualche dubbio: un sistema istituzionale equilibrato deve dosare accuratamente meccanismi che valorizzino il potere esecutivo, la sua legittimazione popolare e la sua responsabilità con altri meccanismi che evitino ciò che è accaduto in questi ultimi tre anni: vale a dire lo svuotamento del ruolo dei Consigli, anche grazie al potere di ricatto dei governatori (pur esercitato con modalità diverse nelle diverse Regioni). Non mi sembra che ce la si possa cavare dicendo: se i consiglieri sono incapaci di fare il loro lavoro e non riescono nemmeno ad approvare i loro statuti, tanto peggio per loro.

(*) Professore straordinario, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia - **Marco.Olivetti@uniroma2.it**