

Chi sono i Talebani? ... ovvero della sfiducia costruttiva

di Augusto Barbera *
(9 gennaio 2003)

Non considero offensiva l' accusa rivolta da Olivetti al sottoscritto, peraltro in eccellente compagnia, di essere un talebano, mentre Olivetti sembra in qualche modo adontarsi per essere stato sfiorato dall'accusa di fariseismo. Che io sappia i farisei erano i talebani dell'epoca legati alla lettera della Torah (ma c'è una corrente storiografica che ha rivalutato i farisei al pari dei sadducei) . Tale definizione, piuttosto, la considero impropria. I talebani sono stati sconfitti e si aggirano tra i monti ai confini fra Afghanistan e Pakistan, forse ancora guidati da Bin (Laden). Perché definire tali i sostenitori dell'elezione diretta di Sindaci e Presidenti di Province e Regioni, la cui formula ha avuto successo, tanto successo che qualcuno (certo esagerando) vorrebbe esportarla anche a livello nazionale? Gli sconfitti sono invece gli assemblearisti e i proporzionalisti che si aggirano smarriti per le montagne del Friuli, che avevano tentato presuntuosamente di discendere, bloccati da un referendum che non hanno avuto neanche il coraggio di combattere e che ora tentano una rinvicita fra i monti della Calabria. Ad essi quindi spetta definirsi "talebani" dell'assemblearismo proporzionalista.

La ricetta della "sfiducia costruttiva" è il volto colto del talebanesimo proporzionalista. Essa - ha ragione Roberto Bin - è inefficace perché le crisi sono di regola extraparlamentari. Abbiamo avuto 58 crisi di governo : sei dovute a mancata concessione della fiducia iniziale da parte del Parlamento; 52 dovute al disimpegno di qualche formazione politica (persino di qualche corrente) dalla maggioranza. A cosa sarebbe servita una sfiducia costruttiva? I Governi Berlusconi, Prodi, D'Alema avrebbero potuto - già in base alla vigente Costituzione italiana - aspettare che la Lega , Rifondazione , il "Trifoglio" avessero la forza di raccogliere le 63 firme necessarie per presentare una mozione di sfiducia e poi di raggiungere la maggioranza richiesta per la sfiducia stessa . Come fa Olivetti a dire che la sfiducia costruttiva avrebbe evitato la crisi del governo Prodi ? Lo stesso Prodi - al pari di altri Presidenti disarcionati - non ha aspettato il voto di sfiducia del Parlamento ma addirittura è andato a provocare un espresso voto del Parlamento. Per quale miracolo della storia la "sfiducia costruttiva" dovrebbe cambiare questa tradizione? Se un Premier non ha più i voti per far approvare le leggi che realizzano il suo programma a che pro sopravvivere in quella carica?

Il problema sarebbe addirittura maggiore se la sfiducia costruttiva funzionasse: infatti verrebbe così a crearsi in modo trasformistico una maggioranza diversa rispetto a quella voluta dagli elettori senza ripassare attraverso il loro consenso, legittimando quei "ribaltoni" che nella precedente legislatura regionale portarono , in diverse regioni, al ribaltamento delle maggioranze. Ad Olivetti questo non dispiace e attribuisce al berlusconismo dilagante l'avversione ai ribaltoni. In realtà furono colpite, nella seconda parte della precedente legislatura regionale, sia maggioranze di destra che maggioranze di sinistra ma soprattutto fu operata una truffa nei confronti degli elettori da parte di consiglieri regionali che erano stati eletti sulla base di un premio attribuito alla maggioranza ribaltata. La sfiducia costruttiva può essere accettabile in un sistema proporzionale : non avrebbe effetto stabilizzante, ma almeno non si porrebbe in contraddizione con un voto popolare che nei sistemi assemblearistici si limita a distribuire le carte ai giocatori, liberi di giocare la partita preferita. Anche se le dure parole pronunciate dal "ribaltato" Helmut Schmidt al Bundestag contro i liberali non erano meno dure di quelle di Berlusconi e Fini contro Bossi.

Olivetti ci accusa di non avere valutato il ruolo positivo svolto nell'esperienza tedesca. Riprendo quanto ho scritto in altra sede (*Il cancellierato come metafora*, in "La nuova età delle Costituzioni, a cura di Lorenzo Ornaghi, Il Mulino, Bologna 2000) affermando che tale istituto è considerato ormai superato dalla dottrina tedesca. L'unica volta in cui lo strumento ha funzionato - nell' ottobre 1982 , allorché venne approvata una mozione di sfiducia costruttiva , votata da CDU/CSU e dai liberali di Genscher - si pervenne alle elezioni nel marzo 1983. Le forze della nuova maggioranza - come ricorda lo stesso Olivetti - sentirono il bisogno di andare quasi subito alle urne per far pronunciare sul mutamento intervenuto il corpo elettorale. Ed è indicativo il fatto che, pur di giungere a tale risultato, Kohl sia ricorso allora ad uno stratagemma. Infatti poiché l'art. 68 della Costituzione consente di richiedere lo scioglimento dopo la bocciatura di una questione di fiducia, Kohl provocò l'uscita dalla aula di alcuni deputati della maggioranza in modo da farsi bocciare artificialmente la richiesta di fiducia e da andare così alle urne (sul punto si dovette pronunciare nel febbraio 1983 il Bundesverfassungsgericht che ritenne non sindacabile lo stratagemma) . Lo stesso aveva già fatto Brandt nel 1972, quando dopo i campanelli di allarme delle elezioni regionali del 1970, logorato dalla resistenza alla politica di innovazione da parte dei liberali, aveva provocato con analogo stratagemma lo scioglimento del Bundestag. Da cui si capisce che è caso mai l'art. 68 - cioè il ricorso anticipato alle urne - che può funzionare da deterrente, giocando in

anticipo anche sulla preparazione di una mozione costruttiva.

Il fatto che la nuova coalizione di Governo abbia sentito il bisogno di ricorrere in tempi brevi a nuove elezioni, pur disponendo di una stabile maggioranza parlamentare, e passando volutamente attraverso una forzatura delle procedure costituzionali rispetto alle loro finalità originarie, dimostra che essa avvertiva una contraddizione rispetto alla convenzione ormai stabilizzata che imponeva una scelta diretta della maggioranza e del Cancelliere da parte del corpo elettorale. Kohl, in breve, era stato eletto dal Parlamento in modo legale, ma tale elezione appariva non in armonia con le consuetudini all'inglese che erano prevalse da decenni. Attraverso detto escamotage, si è affermata una consuetudine interpretativa che rafforza ancora di più il peso dello art. 68, configurando in capo al Cancelliere una proposta di scioglimento del Bundestag, a cui il Capo dello Stato non può non dare il proprio assenso.

Un po' fideistica - mi scuserà Olivetti, anche perché stiamo discutendo solo di qualche pagina di un ben documentato volume di 564 pagine - è anche la sua affermazione secondo cui in Italia accadrebbe spontaneamente lo stesso, e i "ribaltonisti" si sentirebbero moralmente obbligati a tornare presto alle urne. Un conto è inserire un'eccezione in un sistema da decenni stabilizzato, che presto torna a farsi valere, un altro è invece riconfermare il consolidato trasformismo.

Cose non dissimili possono dirsi per la Spagna resa stabile da vari fattori, non ultimo un sistema elettorale formalmente proporzionale ma fortemente selettivo, quasi bipartizzante. Olivetti cita altri Paesi, Belgio, Polonia, Slovenia (quest'ultima peraltro alquanto instabile). Ma utilizzando quale criterio scientifico può dire che la sfiducia costruttiva in quei Paesi ha funzionato? Si può rilevare quando essa non ha funzionato ma è assai più problematico stabilire quando ha funzionato. Se prendo una pozione di erbe rifilatami in una fiera di paese potrò rilevare con metodo scientifico che non mi ha impedito una patologia ma assai difficilmente potrò attribuire alle sue virtù il mantenimento di un discreto stato di salute.

Ma in Italia abbiamo già sperimentato questa pozione magica. Allorché si approvò la legge 142 del 1990 il Ministro Gava, rispondendo alle proposte del sottoscritto e di altri colleghi che proponevamo l'elezione diretta dei Sindaci, propose la sfiducia costruttiva promettendo stabilità ai Comuni. Si dimostrò, invece, che, essendo le crisi extra-consiliari, dovute al ritiro unilaterale di forze politiche dalle Giunte o dalla maggioranza, il Sindaco non stava ad aspettare il voto di una mozione sfiducia, ma quasi sempre prendeva semplicemente atto del venire meno di una maggioranza. Si arrivò quindi al referendum elettorale e alla successiva legge 81 del 1993 che introdusse la elezione diretta dei Sindaci, estesa poi ai Presidenti delle Giunte regionali, e che, saggiamente, ha sostituito all'inefficace "sfiducia costruttiva" la più corposa "sfiducia distruttiva", prevedendo il ritorno alle urne in caso di dimissioni del Presidente o in caso di voto di sfiducia da parte del Consiglio.

Un'ultima osservazione: il volume di Olivetti (come l'introduzione di Leopoldo Elia) ha una doppia ispirazione: valorizzare il ruolo dei partiti e valorizzare nel contempo la scelta di affidare alle Regioni la decisione sulla propria forma di governo. Non mi pare che sia facile conciliare le due cose. Sono sempre stato molto critico sulla soluzione introdotta con la legge costituzionale 1/99, che continuo a ritenere una forzatura, proprio perché una divaricazione nei vari sistemi politici regionali (alcuni ad elezione diretta, altri a regime proporzionalassemblearista) indebolirebbe soprattutto i partiti nazionali. E non è un caso che negli Stati federali, proprio perché tesi all'unità politica, ci sia stata una forte omogeneizzazione nelle forme di governo degli Stati membri.

Infine una proposta: mi sembra che dovremmo tutti, talebani, farisei, agnostici, induisti, ecc., concentrarci sul dibattito in corso sulla forma di governo nazionale, dove invece vari elementi (a cominciare dalla presenza di un capo dello Stato garante) ci conducono a ragionare su una flessibilità conciliabile col maggioritario, vale a dire il potere di proposta del Premier in ordine al ricorso anticipato alle urne. Non quindi una flessibilità qualunque (ribadisco quindi il no alla sfiducia costruttiva), ma neanche la rigida proposizione del "simul stabunt simul cadent". Viste le nostre capacità argomentative ed ironiche non dovremmo avere difficoltà nel trovare soluzioni adeguate. Trovo al riguardo interessante la proposta formulata di recente da Stefano Ceccanti, sostanzialmente accolta in progetti depositati al Senato, da entrambi gli schieramenti (progetto Tonini-Morando ed altri, XIV 1662 e Malan ed altri XIV 1889).

* p.o. Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Bologna - abarbera@alma.unibo.it