

Un mese per formare il governo? Poco? Troppo!

di Carlo Fusaro*

(3 giugno 2001)

1. Si è votato per il nuovo Parlamento il 13 maggio. Dalle prime ore del 14 successivo si sa chi ha vinto. Eppure, in vista di un importante vertice internazionale che si tiene un mese dopo (13 giugno), avere un governo dotato di fiducia bicamerale pare impresa tale da preoccupare le massime autorità e i più esperti consiglieri da settimane, sin dai giorni in cui furono sciolte le Camere. Certo: sappiamo tutti che negli Stati Uniti si vota per il presidente ai primi di novembre, ma poi l'eletto si insedia solo a metà gennaio, dopo una lunga fase di transizione che, infatti, è da tempo oggetto di analisi critica. Da noi il procedimento di formazione del governo riguardo al quale la laconicità del testo costituzionale è proverbiale, è governato (e condizionato) da scarse disposizioni costituzionali, da qualche disposizione legislativa, da alcune disposizioni dei regolamenti parlamentari e, soprattutto, da una serie di prassi e di consuetudini che vengono spesso richiamate.

2. Nella repubblica parlamentare a dominanza partitica, in assenza di seri correttivi istituzionali (come espressamente vollero i padri costituenti che da una lato dissero di voler evitare le degenerazioni del parlamentarismo, dall'altro nulla fecero a tal fine perché sapevano perfettamente che si trattava di disciplinare non le assemblee rappresentative ma i partiti politici che le esprimevano e le controllavano), i governi si formavano nei modi che tutti ricordiamo e che non è necessario qui raccontarci un'altra volta. Certo è che i tempi delle istituzioni erano dettati dai partiti ed erano funzionali alla natura e al modo di svilupparsi dei rapporti fra i gruppi dirigenti di quei partiti che, insieme, *rectius*, intorno alla Democrazia cristiana, si erano attribuito il potere di fare e disfare i governi. In assenza di alternative, la politica italiana si dipanava fra minuetti veneziani e bizantinismi da diplomazia fin de siècle, attraverso un complesso gioco di segnali, di messaggi, di finte e controfinte, obiettivi veri e falsi nel quale spesso si inseriva come mediatore (diciamo) il presidente della Repubblica gran sacerdote del meccanismo di formazione dei governi più sofisticato e più lontano dai cittadini che sia mai stato inventato (con la sola possibile eccezione, per quel che ne so, della parlamentarismo giapponese). Nulla si muoveva finché non si tenevano le direzioni dei partiti che contavano o che comunque si fingeva di credere contassero per davvero; si tratteneva il respiro in attesa di una direzione socialdemocratica o di una segreteria repubblicana; la riunione di una direzione o di un consiglio nazionale Dc o il comitato centrale socialista erano ben più decisivi di qualsiasi riunione istituzionale e venivano seguiti con attenzione degna di conclavi per l'elezione del papa. Le trattative in vista della formazione del governo non potevano non durare il tempo necessario a far capire quanto il «sì» di questo o quel partito, di questa o quella corrente, di questo o quel cavallo di razza fosse stato sofferto, ma soprattutto determinante; non potevano non durare il tempo necessario per far saltar fuori il nome giusto per la presidenza del consiglio. Chi può scordare (almeno della mia generazione: i giovani forse saranno più fortunati) il tempo in cui effettivamente si poteva star certi che la Dc sarebbe stata al centro del governo nazionale, ma non si sapeva mai esattamente con quale combinazione di alleati e, soprattutto, non si sapeva con quale uomo alla presidenza: e del resto la cosa era relativamente marginale perché non era quella la carica che contava, o, per essere obiettivi, non era la carica che contava di più. Né era considerato appropriato od opportuno che i cittadini elettori s'impicciassero troppo dell'intero processo di formazione dei governi (o di elezione di sindaci e giunte): che votassero, possibilmente in massa a confermare un'adesione scontata al sistema, che distribuissero le fiches; poi al tavolo da gioco della democrazia italiana i protagonisti sarebbe stati i gruppi dirigenti dei partiti che avrebbero saputo scegliere per il meglio. Ed ecco le delizie degli incarichi a ripetizione dati a gente nominata solo per dimostrare che non ce la poteva e non ce la doveva fare, degli incarichi dati per cortesia, dei c.d. mandati esplorativi, dei giri di consultazione in serie (era raro ne bastasse uno), per nulla dire dei governi di decantazione, dei governi balneari e così via.

3. Tuttavia, a differenza di quanto accade negli Usa, dove i tempi lenti di sostituzione del presidente per fine mandato sono dettati dalla Costituzione, da noi il processo di formazione del governo è stato prevalentemente dettato da consuetudini, usi, costumi e prassi figli, a dire il vero, di un sistema politico-istituzionale che non esiste più: regole non scritte e regole, soprattutto, la cui giuridicità andrebbe quanto meno verificata. E verificata sia alla luce delle esigenze di una moderna democrazia parlamentare sia soprattutto alla luce delle esigenze di un sistema politico istituzionale che (credevamo di aver capito) faticosamente cerca di consolidarsi, in assenza di riforme costituzionali, all'insegna di

modalità di funzionamento che permettano un più virtuoso e diretto operare del circuito corpo elettorale-parlamento-governo, un rafforzamento della figura del presidente del consiglio come condizione di una maggiore omogeneità di indirizzo, un più marcato ruolo delle istituzioni al posto delle dirigenze di partito (al di ogni altra ragione se non altro perché i partiti d'integrazione sociale che conoscemmo, e che sono stati parte non indegna della storia istituzionale italiana del Novecento, semplicemente non ci sono più).

4. Se si è d'accordo su ciò, io chiedo: è (a) indispensabile e (b) opportuno che tante settimane intercorrano fra voto e avvio dell'attività di governo? Come chi legge avrà compreso sono convinto che dal punto di vista costituzionale non sia né l'una né l'altra cosa, e che bisognerebbe fare di tutto per adeguare leggi, regolamenti, consuetudini e prassi per agevolare (non ostacolare) il consolidamento di una democrazia che accenna finalmente a funzionare (almeno sotto questo riguardo). Per alcuni aspetti non si può che sollecitare ed auspicare, in attesa di riforme costituzionali sulle quali da tempo ho smesso di contare, pur essendo fra quanti le considerano necessarie da almeno 20 anni (e forse proprio per questo), innovazioni legislative e regolamentari che velocizzino il processo di avvio di una nuova legislatura: ridurre i tempi fra scioglimento delle Camere e voto; informatizzare i seggi (con ciò eliminando qualsiasi manipolazione del voto e riducendo i tempi); riformare i regolamenti delle Camere che impongono due votazioni quasi superflue per l'elezione del presidente rischiando di dare proprio all'inizio della legislatura la sensazione palpabile del rito inutile e vuoto (com'è avvenuto alla Camera questa volta). Se proprio si tiene a un quorum iniziale elevato, ebbene lo si mantenga, ma si passi alla maggioranza assoluta sin dalla seconda votazione o, meglio ancora, al ballottaggio, come la Senato (al quarto scrutinio); per l'adesione ai gruppi 24 ore dalla seduta iniziale bastano e avanzano ed altre 24 per eleggere il presidente sono anche troppe.

5. Per altri aspetti non ci vogliono nuove leggi ma sono sufficienti nuove prassi, nel rispetto delle consuetudini che veramente son da considerarsi tali. Si pensi alle consultazioni: perché non deve bastare, almeno quando le condizioni politiche lo permettono, per i due presidenti delle camere e per i rappresentanti dei gruppi, una mattinata? (Tanto i contatti informali hanno già chiarito tutto: si tratta solo di certificare quanto già si sa: se poi emergono colpi di scena se ne prenderà atto). Come si è fatto in qualche caso per ragioni di salute, si convertano le cerimoniali consultazioni degli ex presidenti a una telefonata. Non ci si adonti se il presidente incaricato (se l'istituto dell'incarico dobbiamo considerarlo davvero consuetudinariamente dovuto) consegna la lista dei ministri seduta stante al presidente, sciogliendo la riserva in tempo reale o al più in poche ore. Il giorno dopo ci potrà essere il giuramento e subito la prima riunione del consiglio dei ministri (per la nomina dei viceministri); 24 ore dopo la seconda (per sottosegretari e programma); il terzo giorno il presidente del consiglio si presenti alle Camere. Ecco un'ipotesi che parte dalla domenica elettorale:

Domenica

1

Comizi elettorali, voto, scrutinio elettronico

Lunedì

2

Risultati

Mercoledì

4

Proclamazioni

Lunedì

9

Insediamiento Camere. Elezione presidenti

Martedì

10

Opzione gruppi

Mercoledì

11

Costituzione gruppi. Elezione relativo presidente

Venerdì 13	Consultazioni.	Nomina	presidente	del	consiglio	e	dei	ministri
Sabato 14	Giuramento.	Primo		consiglio		dei		ministri
Lunedì 16	Secondo		consiglio		dei			ministri.
Mercoledì 18	Presentazione			alle				Camere
Venerdì 20	Fine votazioni fiducia							

6. Cosa ci sarebbe di non fattibile in un'ipotesi (modestissima, minimale) quale quella delineata? Cosa se non abitudini e prassi vecchie di una politica che non c'è più e che, comunque, da tempo aveva smesso di parlare al cuore e alla mente dei cittadini? Cosa se non regole di finta correttezza costituzionale che nella ipotesi migliore altro non sono che puro cerimoniale fine a sé stesso o, nell'altra, più preoccupante, tacita rivendicazione di ruoli che in realtà non dovrebbero avere spazio nel moderno governo parlamentare? Su quest'ultimo punto sarebbe utile sciogliere una volta per tutte quelle ambiguità che ci portiamo dietro da più di un secolo e mezzo e che sono figlie della nostra tradizione costituzionale: ambiguità che anche i padri costituenti non vollero e non seppero eliminare, permettendo che la nostra forma di governo parlamentare potesse all'occasione continuare ad essere interpretata secondo i canoni propri del dualismo ottocentesco, all'epoca in cui si era convinti che il vero parlamentarismo dovesse necessariamente poggiare su due pilastri, parlamento e capo dello Stato. In realtà il parlamentarismo contemporaneo è, invece, monista e si fonda appunto sul circuito corpo elettorale – parlamento – governo. I moderni capi di Stato delle democrazie parlamentari, ancorché indirettamente rappresentativi, non hanno un ruolo d'indirizzo politico e altro non devono fare, se non tradurre in atti costituzionali dovuti quanto quel circuito (se e quando funziona: e bisogna che tutto sia fatto perché funzioni) esprime. Per chi è convinto di ciò e ed è pure convinto, pertanto, che certe interpretazioni passate del ruolo presidenziale in Italia siano state la conseguenza di una patologia del sistema, non può che salutare con soddisfazione il fatto che quel circuito comincia appunto anche nel nostro ordinamento a funzionare. Si tratta di sostenere questa tendenza, di rafforzarla, di consolidarla.

7. Se questo è vero, allora non si deve ipocritamente fingere scandalo se il nome del candidato presidente del consiglio compare sulle schede a nome delle due coalizioni che si fronteggiano; tanto meno si deve ipotizzare un conflitto con la costituzione che non esiste. Perché se è vero che è il presidente della Repubblica a nominare il presidente del consiglio, dev'esser ben chiaro che in una democrazia parlamentare che funzioni questo è un atto di mera registrazione di quanto il corpo elettorale, attraverso le elezioni, ha indicato. Non ci sono, non ci devono essere spazi per ruoli presidenziali al riguardo: fintanto che, come dicevo, il sistema politico sia in grado di far funzionare il meccanismo come dovrebbe. Chi ha a cuore il buon funzionamento del nostro sistema politico-istituzionale non deve lamentarsi che questo sia in grado di esprimere indicazioni che vincolano il capo dello Stato, deve al contrario di ciò compiacersi. E non può sorprendersi se un presidente del consiglio indicato dai cittadini desidera entrare al più presto nell'esercizio delle sue funzioni: ciò è nell'interesse di tutti. Non può e non deve stupirsi e considerare "inappropriato" o anche solo "maleducato" che, in attesa di un incarico certo e che nessuno è legittimato a mettere in discussione, egli ragioni su come formare il suo governo prossimo venturo o addirittura che certe indicazioni un candidato le faccia prima del voto: ci sarebbe al contrario da considerare superficiale e sconsiderato l'uomo politico che non facesse la prima cosa e si dovrebbe salutare con favore quello che facesse la seconda perché darebbe ai cittadini un elemento di giudizio in più (a proprio rischio e pericolo).

8. Qui si ritorna alla questione dalla quale avevo preso le mosse: il rischio di lesioni alla correttezza costituzionale (al

bon ton, come si è detto) sarà tanto maggiore quanto più lungo sarà il periodo di interregno, quanto più lungo l'intervallo fra voto, formazione del governo e sua pienezza funzionale successiva alla fiducia. Di più: tanto più lungo l'intervallo, tanto maggiori saranno anche le difficoltà per il candidato presidente del consiglio scelto dagli elettori. Infatti, come sa chiunque abbia un minimo di dimestichezza con la guida di uomini e con le cose politiche, i tempi allungati aumentano le pressioni, accrescono le potenziali interferenze, costringono a rimettere in discussione scelte già fatte, favoriscono veti incrociati e ammoine varie: in una parola, indeboliscono, non rafforzano il decisore. E di ciò proprio non c'è bisogno.

9. Ecco perché, per concludere, a me piacerebbe che non si alimentassero, per ragioni contingenti di malinteso rispetto di ruoli che in realtà non esistono, ovvero per compiacere un principe che non è e certo non si ritiene tale, ambiguità di cui, se mai, è utile ci si liberi al più presto. La strada giusta per la nostra democrazia è il parlamentarismo monista verso il quale non a caso siamo già indirizzati a tutti i livelli di governo (locale, regionale, nazionale). Al di là di quanto potrebbero far temere alcuni corifei che si impancano da interpreti non richiesti del pensiero presidenziale, e al di là delle interpretazioni di chi rimpiange il bel tempo perduto o prospettive semi-presidenziali senza futuro, si può e si deve sperare che il presidente Ciampi abbia tutte le intenzioni di dare il suo importante contributo in quella direzione. Se ne avrebbe, insieme alla prospettiva di una maggiore funzionalità futura, il vantaggio di sbarrare la strada a quelle tentazioni c.d. plebiscitarie che tutti dicono di voler respingere (salvo non capire da che parte possono davvero venire).

*st. Facoltà di Scienze politiche, Università di Firenze carlo.fusaro@unifi.it