

Focus: Il ritorno delle riforme istituzionali

Completare la transizione

Stefano Ceccanti

Avendo in altra sede spiegato come risolvere i nodi tecnici del problema (che tuttavia non sono solamente tecnici), rinvio chi è interessato a tali aspetti alla lettura o del disegno di legge Senato n. 1662¹ e alla mia relazione al convegno della Fondazione Italianieuropei². Qui mi concentro prevalentemente su una ricostruzione storico-politica.

A dieci anni dal 1993: gli inizi imprevisti della transizione

Il punto di partenza obbligato è il decennale del referendum del 18 aprile 1993. Le forze politiche presenti in parlamento non riuscirono a guidare la transizione, si limitarono ad approvare il «Mattarellum», che era centrato sulla volontà di attuare l'onda referendaria, come il giunco che si abbassa per evitare la tempesta, pronto a riprendere la sua forma al momento opportuno (sia chiaro: teniamocelo stretto, magari integrato con le primarie!). Il turno unico serviva ai piccoli partiti per mantenere la propria presenza contrattandola ai tavoli delle candidature evitando l'eventuale conta che vi sarebbe stata col doppio turno e serviva anche ai grandi, alla Dc e al Pds, per evitare un'eccessiva bipolarizzazione nazionale dello scontro. I trend elettorali della primavera 1993 davano infatti

la provvisoria immagine di un'Italia geograficamente divisa in tre e politicamente in quattro: la Lega dominante da sola al nord, il Pds al centro, il pentapartito con chiazze di Msi al sud. Stando così le cose si poteva tranquillamente pensare, nonostante la fortissima bipolarizzazione introdotta comunque su base locale dall'elezione diretta del sindaco, ad un'alleanza post-elettorale tra Pds e Dc in nome dell'inaffidabilità democratica di Lega e An. Ecco perché non ci fu nessun serio intento di completare la riforma elettorale con una riforma costituzionale che per un verso chiarisse meglio i pesi che sarebbero stati conseguenti a un mandato popolare al governo e dall'altro i contrappesi (comprensivi di norme ben più rigide di ineleggibilità e di incompatibilità per i membri del governo). Esponenti del movimento referendario li avevano già proposti ampiamente, dalle primarie, allo Statuto delle opposizioni, alla regolamentazione giuridica delle candidature alla *premiership*. Ma le forze politiche immaginavano ancora un futuro molto simile al passato: governi post-elettorali, premier annuali e così via, cioè un mondo dove le garanzie sono date dalla debolezza del vincolo elettorale e dalla costante rinegoziazione interna al ceto politico. I sistemi locali con le loro

garanzie di stabilità ed efficienza sarebbero rimasti un'isola, una specie di parco giochi riservata agli infantili sostenitori del maggioritario, mentre la vita politica nazionale sarebbe rimasta saldamente in mano agli adulti. Il Pds sarebbe così stato esonerato dal presentarsi alle elezioni con una leadership più centrista rischiando di perdere voti a sinistra e quindi Segni, del resto quanto mai incerto sulla sua collocazione a regime, poteva essere liquidato, dopo essere stato decisivo nel far eleggere, tra gli altri, Rutelli e Castellani. Il nuovo Ppi poteva rifiutare qualsiasi coalizione più competitiva (compresa quella che per qualche giorno apparve possibile con la Lega che avrebbe sbarrato la strada a Berlusconi) e blindare le liste proporzionali con capilista della sinistra Dc pronti all'intera post elettorale.

Le camere potevano anche essere sciolte, nonostante l'esistenza di una maggioranza di parlamentari (in larga parte inquisiti, in diversi anche a rischio di arresto) disposti a votare qualsiasi riforma all'esecutivo di Ciampi, compresa la fuoriuscita dal capitalismo. Nonostante le teorie sostenute in seguito, nelle occasioni delle crisi dei governi Berlusconi I e Prodi, si ritenne allora nel centro-sinistra, da parte di politici e accademici, che l'esistenza di una maggioranza parlamentare disciplinata non impedisse un rapido, forse precipitoso, scioglimento anticipato giacché le camere non erano più rappresentative del paese. Come Costantino Mortati aveva da vari decenni predicato in astratto, non essendo di per sé l'esistenza di una qualsiasi maggioranza garanzia automatica in tal senso. Del resto l'articolo 88 della Costituzione, nulla dicendo sulle cause di scioglimento, è aperto alle ricostruzioni più varie. Le garanzie non servivano, per-

ché gli attori, cambiate le etichette, sarebbero rimasti gli stessi: la garanzia era data dalla conoscenza reciproca e dalle vicinanze realizzate nei decenni di vita politico-parlamentare, nonostante le lacerazioni iniziali della guerra fredda.

Berlusconi con la sua discesa in campo utilizzò due elementi: quello di cultura politica nuova, già appresa dall'elettorato nelle elezioni locali, la bipolarizzazione legata ai leader degli schieramenti, e il vuoto politico-organizzativo sul centro-destra, escluse le quote limitate di elettorato che potevano gonfiare solo fino a una certa soglia Lega e Msi e, non essendo un competitore più di tanto credibile, un centro fatto da Martinazzoli, già esponente della sinistra Dc, e Segni, fino a qualche mese prima alleato del Pds. Proprio il rifiuto della personalizzazione nei decenni precedenti e il prevalere di logiche tutte interne alle mediazioni partitiche oligarchiche, avevano fatto esplodere in forme estreme il bisogno di personalizzazione, che è in sé connaturato alla politica contemporanea. Se non ben incanalato in regole e soggetti, se negato a priori, esso riemerge prepotente in forme populiste: tendenze oligarchiche e di personalismo estremo si legano a vicenda, come dimostrano sia il passato francese sia anche i più recenti casi dell'Austria e dell'Olanda.

Come diceva nel 1961 Duverger nel dibattito su «L'Express» con Mitterrand: «Gli uomini scelgono male gli indirizzi politici in astratto. Un programma è inseparabile da chi lo deve applicare... Quando un leader diventava popolare il parlamento lo faceva fuori... Allora il popolo, privato della personalizzazione normale del potere, è caduto nelle sue aberrazioni. Le crisi di bonapartismo, boulangismo, gollismo, sono le crisi di un popolo fru-

¹ Presentato dai senatori Tonini, Morando e altri, ci si accede dal sito www.senato.it.

² Vedere la parte «materiali didattici» del sito www.spbo.unibo.it/pais/ceccanti.

strato. È freudismo elementare: se impedito a qualcuno di soddisfare i propri istinti sessuali, rischiate di farne un traviato e un criminale».

Il mancato scioglimento del 1994 e le difficoltà del bipolarismo

Il Berlusconi «nuovista» e anche giustizialista della campagna 1994 riesce quindi a essere il migliore (anche se anomalo per le ragioni anzidette) interprete di queste domande, piegando a tal fine il «Mattarellum», anche se la doppia coalizione territoriale (con la Lega al nord, con Msi-An al sud) porta a una difficile trattativa post-elettorale per fonderle insieme, con una certa continuità con le liturgie oligarchiche del passato. La progressiva erosione dell'elettorato leghista al nord, lieto di aver finalmente trovato un'alternativa più presentabile, è il tallone di Achille della coalizione; se a ciò si aggiunge il notevole diletantismo e la buona dose di arroganza del primo esecutivo del centro-destra si capisce che i timori abbiano causato un'ampia coalizione di contrari che si è andata saldando intorno alla presidenza della Repubblica. A parziale smentita delle teorie utilizzate per lo scioglimento di fine 1993, veniva negato lo scioglimento anticipato a Berlusconi: con motivazioni di per sé ragionevoli tra cui il carattere post-elettorale della formazione del governo, il semestre di presidenza Ue, gli irrisolti e gravi problemi di conflitto di interessi e di anomalie democratiche legate alla figura del premier, ma altrettanti dubbi potevano valere anche, nel silenzio della Costituzione sulle motivazioni e in presenza di una maggioranza parlamentare, anche per il parlamento precedente. Per di più veniva preannunciato dal capo dello Stato prima dello scoppio della crisi, in alcune autore-

voli esternazioni, che se essa si fosse verificata si sarebbe proceduto a comporre una diversa maggioranza parlamentare intorno a un governo di derivazione presidenziale, dando una sorta di via libera allo smarcamento di Bossi, sicuro di non dover pagare il prezzo elettorale della rottura della coalizione.

Sotto lo schermo di un governo tecnico, il cui presidente, Lamberto Dini, era stato improvvidamente fatto dal medesimo Berlusconi (a conferma del persistente diletantismo) fu quindi possibile unificare nella maggioranza la Lega con gli sconfitti delle elezioni precedenti. Ciò che, in modo tecnicamente impreciso ma politicamente giusto, fu definita da esponenti della nuova maggioranza, introduzione in via di prassi della mozione di sfiducia costruttiva che altro non è se non, quando funziona, la legalizzazione di un «ribaltone», a prescindere dai risultati elettorali: non c'è vuoto perché è garantito il rimpiazzo, ma degli elettori chi si preoccupa?

Il mancato scioglimento fu quindi la causa della mancata stabilizzazione del sistema; in assenza del deterrente dello scioglimento che rende immediatamente costosa la defezione e che quindi allinea normalmente la durata della legislatura sul primo governo, la deriva fu assicurata nel bene (veniva meno la concentrazione anomala su Berlusconi) ma anche nel male (l'impossibilità di rendere conto a fine mandato).

Nel frattempo la pialla bipolare continuava però ad operare: bastò la limitata riforma elettorale regionale, il «Tatarellum», col premio che creava una maggioranza garantita in seggi a eliminare il potere di ricatto delle forze centriste. Al centro, anche per le imminenti regionali, si ponevano gli elettori e quindi a Buttiglione non

restò altro da fare che accelerare i tempi per l'intesa con la destra, dove lo portava coerentemente la sua storia culturale e politica, e agli altri Popolari entrare finalmente nella logica bipolare rifiutata nel 1993-1994 con la discesa in campo di Prodi, concordata col Pds, finalmente in grado di superare anch'esso i limiti del 1993-1994.

Prodi al governo: colpito anche lui dal mancato scioglimento

Anche nella legislatura successiva il «Mattarellum» dimostrò di essere facilmente piegabile al bipolarismo, a vantaggio del centrosinistra, anche se l'Ulivo, con la sua Tesi 1 che prevedeva una Commissione bicamerale per le riforme con poteri ben più forti di quella poi realizzata, era almeno potenzialmente conscio che esso non sarebbe bastato né a risolvere la questione dei pesi (la garanzia del governo di legislatura), né quella dei contrappesi. Ancora una volta fu l'impossibilità di minacciare lo scioglimento anticipato nei confronti di chi provocava la crisi (stavolta Bertinotti) a decidere le sorti di un governo, nonostante che, come ulteriore elemento rispetto al Berlusconi I, frutto di trattative post-elettorali tra coalizioni originariamente diverse, il governo Prodi potesse vantare un effettivo mandato popolare e quindi la sua caduta ponesse in modo stringente il problema della rispondenza con le volontà degli elettori, l'argomento che aveva motivato lo scioglimento del 1993.

Si scoprì poi che anche i momentanei beneficiari dei nuovi equilibri parlamentari lo erano solo in parte giacché, senza il plusvalore garantito dal mandato popolare nessun esecutivo riesce realmente né a governare né a sopravvivere con un mini-

mo di capacità di indirizzo, al di là delle qualità personali di chi lo impersona. Da qui il tentativo di D'Alema di ritrovare per altra via, con la nazionalizzazione delle elezioni regionali del 2000, quel mandato popolare che avrebbe consentito di rimediare al peccato originale di nascita dell'esecutivo e di dare nuova linfa all'azione di governo.

La legislatura attuale: le riforme inevitabili e le proposte d'intesa

A molti che discutono di riforme in questa legislatura manca (ancora) una consapevolezza di fondo: l'Ulivo ha perso le elezioni, le ha vinte la Casa delle Libertà che ha una maggioranza in parlamento e che ha una necessità assoluta di farle, pena la propria autodissoluzione. Lo scenario di un nulla di fatto non esiste, a meno che non si pensi a una riedizione di forme di «ribaltone», corteggiando in tale chiave (alquanto improbabile; a mio avviso anche non auspicabile, ma questo non conta) l'Udc e il presidente della Camera che ne è il leader naturale. Scartata tale ipotesi, ne consegue che per evitare di perdere un referendum dall'esito scontato, una volta immessovi una forma di presidenzialismo (non irrazionalità degli elettori, ma sconfessione di tradizionali propensioni oligarchiche) le proposte da elaborare devono essere capaci non solo di realizzare una «mediazione interna» all'Ulivo, ma anche di aggregare credibilmente consensi anche nella maggioranza, per pluralizzare il quadro. Senza dare nessun alibi a chi nella CdL lavora per la rottura, anche se si tratta di una maggioranza degli interlocutori: del resto non è tanto facile rinunciare a una vittoria probabile. Tuttavia, senza alibi offerti dall'Ulivo, ci sarebbe un prezzo: la rottura col capo dello Stato, forse politica-

Focus

mente troppo costoso per la Cdl. Ecco allora il senso di un dialogo con l'intero triangolo istituzionale (il Quirinale ed ambedue i presidenti delle camere). Anche perché l'attuale governo (come il Berlusconi I e il Prodi) sperimenta bene come non basti la sovrarappresentazione in seggi garantita dal «Mattarellum», in assenza di altri incentivi istituzionali e costituzionali alla coesione, esattamente come l'opposizione si accorge dell'assenza di reali strumenti per esercitare il proprio ruolo. Non c'è un gioco a somma zero, c'è un potenziale interesse in comune a strutturare in modi nuovi e diversi la dinamica istituzionale.

Una prima obiezione di merito a questa linea riguarda l'intangibilità della *devolution*, proclamata dal ministro Bossi. Siamo di fronte a un ostacolo insormontabile? Credo di no. Come molti altri, ho espresso più volte seri dubbi sulla sensatezza del progetto. Ma anche se l'azzeramento del progetto non è politicamente praticabile, una via d'uscita realistica, che faccia perno sulle contraddizioni interne alla maggioranza, è politicamente e tecnicamente possibile. Si può anche accettare che quelle parole, così come sono, entrino in Costituzione, a patto che siano circondate da altre che ne prevengano i possibili contraccolpi, rivedendo alcuni tasselli del Titolo Quinto. Vale la pena di provare giacché l'alternativa del muro contro muro ricompatta la maggioranza.

Sulla forma di governo la proposta Tonini riparte esattamente dal punto dolente, i mancati scioglimenti delle legislature precedenti, che rischiano di essere la mina anche per le coalizioni future, a cominciare da quella possibile che rinascerrebbe da una nuova desistenza tra Ulivo e Rifondazione, come ha spiegato in modo

perfetto Gianfranco Brunelli su «Il Regno» e come da anni ho capito da persone ben più autorevoli per scienza ed esperienza, come Augusto Barbera e Arturo Parisi. Come hanno poi capito dopo l'esperienza diretta a Palazzo Chigi Massimo D'Alema e molti altri dentro l'Ulivo. Al progetto è stata mossa fundamentalmente un'obiezione, in particolare con la presentazione del ddl Bassanini da parte di quei settori della Margherita e dei Ds tradizionalmente malpanticisti sul maggioritario (che comunque hanno già fatto così un passo avanti) che vorrebbero sì i contrappesi (anche se li congegnano male, limitandosi ad elevare i *quorum*, rischiando così di paralizzare organi come il capo dello Stato e i presidenti delle camere difficilmente eleggibili a due terzi), ma che non colgono il problema persistente dei pesi, non meno rilevante. L'obiezione è relativa al transito del potere di scioglimento dal presidente della Repubblica al premier. Prevederlo non significa volerne l'uso ripetuto: non risulta affatto che in comuni, province e regioni, dove è normato in modo molto rigido, sia usato in modo intensivo. Peraltro entrambi i testi (Tonini e Bassanini) usano lo scioglimento come deterrente, a partire dalle proposte dell'Ulivo che intendono consentire cambiamenti di Premier durante la legislatura, ma non cambiamenti di maggioranza. Le differenze sono costituite dagli organi a cui è attribuito il potere (il premier nel testo Tonini con un intervento solo formale del capo dello Stato; il capo dello Stato nel testo Bassanini) e il parametro usato. Un nuovo governo è possibile nel testo Tonini quando il premier non sciogla e quando sia possibile per il capo dello Stato nominare un secondo «sulla base dei risultati elettorali»; il capo dello Stato scioglie sovraneamente per Bas-

sanini, anche contro una nuova maggioranza parlamentare che si sia manifestata con la mozione costruttiva se non la ritiene compatibile con gli «orientamenti politici del corpo elettorale», ossia deve essere lui a «co-organizzare» il ribaltone come nel 1994. E' abbastanza evidente che una tale proposta che prevede solo contrappesi (peraltro non ben congegnati) e che sul versante dei pesi propone di costituzionalizzare quanto accaduto ai danni della Cdl nel 1994 non può essere utilizzata come base di accordo. Può solo servire per fare melina.

Se si vuole fare un accordo al rialzo, il necessario maggior rilievo del premier sullo scioglimento in *pendant* ai contrappesi non è da temere perché la sua elezione non è separata: il premier va rafforzato con una certa dose di deterrenza rispetto a

vari gruppetti minoritari della sua maggioranza, se invece pensasse di colpire la maggioranza della maggioranza con uno scioglimento contro di essa non sarebbe neanche ricandidato, visto che la sua designazione passa attraverso l'elezione dei deputati. Se questa lettura dei rapporti di forza e dell'unico terreno possibile di intesa è corretta, discutiamo dei dettagli, ma non neghiamo le evidenze né limitiamoci a fare propaganda: una quota forse decisiva di elettori ha preferito una coalizione coesa in modo anomalo e discutibile ad una frammentata. Se non affrontiamo con coraggio le cause politiche e istituzionali della frammentazione gridare «al lupo, al lupo» non ci salverà dal perdere, anche dal perdere contenti. Preferisco, non da oggi, le brutte vittorie alle belle sconfitte.

Rinnovo abbonamenti 2003

Cari amici,

la nostra rivista si regge soltanto sull'interesse e la fedeltà dei suoi abbonati. Come vedete abbiamo completato l'annata. Quindi abbiamo rispettato il nostro impegno, e il 2003 comincerà con maggior tranquillità e quasi senza ritardi. Abbiamo sentito voci di apprezzamento e di incoraggiamento: ma senza la possibilità di confermare e rafforzare il nostro pool di abbonati non potremmo andare lontano.

Per questo vi chiediamo di rinnovare sollecitamente l'abbonamento per il 2003, al prezzo invariato di € 21 (l'abbonamento sostenitore è fissato invece a € 50). Vi chiediamo anche - se possibile - di far conoscere la rivista a qualche altro amico. Se ci comunicherete indirizzi di persone potenzialmente interessate, manderemo la rivista in saggio per qualche numero.

Grazie a tutti per l'impegno.

la Redazione

Modalità di abbonamento:

- versamento sul c.c.p. n. 28011203, intestato a Città dell'Uomo, Largo Corsia dei Servi 4, 20122 MILANO (bollettino allegato);
- bonifico bancario sul c.c. 02/3539 del Credito Artigiano (ag. 1 Milano), ABI 03512, CAB 01602 (specificando la motivazione "abbonamento Appunti" e mandando una mail di conferma all'indirizzo cittadelluomo@libero.it).