

Stefano CECCANTI

Dalle istituzioni locali alla forma di governo nazionale (*)

(*) Il saggio del professor Stefano Ceccanti (docente di Diritto costituzionale comparato presso l'Università di Bologna, sede di Forlì) riproduce la relazione discussa nella sessione "Legislazione elettorale e forme di governo locale" del VII Convegno internazionale della Società italiana di studi elettorali, svoltosi a Napoli il 19, 20 e 21 ottobre 2000 sul tema "Elezioni e sistemi di rappresentanza locale in Italia e in Europa", organizzato con la collaborazione del Ministero dell'Interno, del Comune di Napoli e della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Salerno, convegno di cui nel numero 12 della rivista è stata pubblicata la relazione della sessione inaugurale tenuta dal professor Raffaele Romanelli, (docente di Storia contemporanea presso il Dipartimento di Storia e Civiltà dell'Istituto Universitario Europeo), con il titolo "Il doppio movimento. Il percorso storico della rappresentanza in Europa tra locale e nazionale". I due saggi sono stati pubblicati su autorizzazione del Comitato scientifico della Società italiana di studi elettorali.

"La congiunzione dei centri (centro-destra e centro-sinistra - *nda*) ha avuto un grande merito: essa ha reso possibili compromessi tra posizioni opposte apparentemente irriducibili... Senza la congiunzione dei centri il parlamentarismo non avrebbe potuto essere introdotto da noi... Fino ad oggi la congiunzione dei centri è stata la base della democrazia in Francia... Ma la *palude* francese, associando di fatto in modo quasi permanente i centri al potere e rigettando in modo quasi permanente le ali estreme all'opposizione, ingenera sentimenti di alienazione, a destra e a sinistra... Sembra che a lungo termine la congiunzione dei centri sia condannata. Un tale schema (bipolare - *nda*) corrisponde a una certa logica delle situazioni e delle strutture nella società francese della seconda metà del XX secolo. Ciò non significa che si incernerà nei fatti. Non ci si libera molto facilmente di centosettanta anni di centrismo".

PREMESSA: LE FORME DI GOVERNO LOCALE COME VINCOLI E LA LORO "RIFORMA DELLA RIFORMA"

Da più parti si è costantemente invitati a "riformare la riforma" elettorale del 1993 per Camera e Senato traendo spunto dai sistemi adottati in sede locale e regionale.

Prima di entrare *in medias res* occorre però fare una doppia premessa.

La connessione fra i diversi livelli di forma di governo è tale da escludere in radice la praticabilità di quella linea (minoritaria, ma non irrilevante) che punta, invece, in tutt'altra direzione, ad una riforma che conduca allo scardinamento del recente bipolarismo del nostro sistema.

Infatti *il dato politico-istituzionale costituito dal fatto che con amplissimi consensi si sia passati a forme cosiddette "neoparlamentari" (1)*, basate sull'elezione diretta di un vertice dell'esecutivo sfiduciabile dagli organi assembleari con la cosiddetta "sfiducia *distruittiva*" (che determina la cessazione simultanea di esecutivo e assemblea, del tutto diversa da quella *costruttiva* di cui si parla oltre) *per i comuni e per le province sin dal 1993 (con la legge n. 81 di quell'anno) e ancor più con norma costituzionale per le regioni a statuto ordinario nel 1999, crea un indubbio vincolo di sistema.*

Come potrebbero alcune forze politiche incardinate in alleanze ferree in

comuni, province e regioni, varare norme che in sede nazionale servissero a liberarsi da partiti alleati, senza pagarne un pesante prezzo con la caduta delle giunte locali? Costrette al bipolarismo per gli altri livelli, ben difficilmente esse possono quindi agire in senso contrario sul piano delle riforme del livello nazionale. Del resto i sostenitori di tale tendenza, assai limitata nel Paese, al massimo espressiva di qualche potere di veto in sede parlamentare (dove però anche un potere di veto minimo può bastare), sono assai più numerosi fra gli *outsiders* del ceto politico, esterni all'arena parlamentare e alla ricerca di uno spazio politico dotato della più ampia possibilità di contrattazione. Uno spazio al centro del sistema quindi, se attraverso il centro si potessero decidere dopo le elezioni le sorti del Governo. E perché mai gli attori consolidati dovrebbero favorirli cambiando le regole vigenti in tale direzione piuttosto che arruolarli chiaramente o obliquamente, con forme varie di desistenza, ad un prezzo politico minore?

In secondo luogo va rilevato che *negli anni '90*, dopo il successo della Lega nelle regionali del 1990 e il referendum elettorale del 1991, le date spesso utilizzate come punto di partenza per la transizione italiana (2), *le forme di governo locali e regionali non hanno conosciuto solo quell'assestamento che oggi riteniamo sostanzialmente definitivo* (almeno nelle sue caratteristiche fondamentali), ma *hanno anche attraversato un passaggio intermedio rivelatosi come scarsamente (o non del tutto) soddisfacente. Essi hanno già quindi conosciuto quella "riforma della riforma" auspicata per il livello nazionale*: una ragione di più per esaminarne l'evoluzione in modo da non ripetere gli errori già commessi.

UN DOPPIO INSEGNAMENTO: L'INUTILITÀ DELLA "SFIDUCIA COSTRUTTIVA" E LA CENTRALITÀ DEL NODO SFIDUCIA-SCIOGLIMENTO

L'inutilità della "sfiducia costruttiva" in Germania e nei comuni e province italiane tra il 1990 ed il 1993

La legge n. 142 del 1990 inserì, come *non* è noto oggi, la cosiddetta "mozione di sfiducia costruttiva" per i comuni e le province. Nel breve periodo in cui essa fu in vigore si rivelò *del tutto irrilevante per determinare stabilità ed efficienza alle giunte*. Del resto ciò era prevedibile ed era ben presente agli stessi autori, a comin-

ciare dall'allora ministro Antonio Gava, che volevano solo trovare in essa e nell'autonomia statutaria un surrogato inefficace, ma "vendibile" rispetto all'elezione diretta del sindaco di cui capivano il significato scardinante per quel sistema dei partiti.

Quello strumento di razionalizzazione era del resto stato elaborato nella Germania del secondo dopoguerra sulla base della precedente esperienza della repubblica di Weimar, per evitare che forze estremiste (allora nazisti e comunisti) potessero allearsi solo in negativo contro maggioranze parlamentari relative di tipo centrista, determinandone la caduta senza poter dar vita ad un'alternativa. La Legge Fondamentale di Bonn aveva gli occhi a quelle degenerazioni e inserì pertanto nel suo articolo 67 quell'istituto che, però, non è separabile dagli altri strumenti di razionalizzazione predisposti (la possibilità di sciogliere i partiti estremisti, lo sbarramento del 5%, la possibilità per il Cancelliere di chiedere e ottenere ex art. 68 lo scioglimento anticipato della Camera bassa se battuto sulla questione di fiducia o, in alternativa, la possibilità di governare temporaneamente coi voti del Bundesrat, la seconda Camera composta dai membri dei governi regionali), *né pare avere in sé grandi potenzialità deterrenti neanche in Germania, come riconosce pressoché unanimemente la dottrina europea* (3).

Infatti *la "sfiducia costruttiva" è di per sé impotente contro le crisi extraparlamentari*: se uno o più *partners* della coalizione si ritira, come avviene frequentemente dove i governi sono di coalizione, il Governo non ha più i voti per far approvare il proprio programma legislativo e non può che dimettersi senza aspettare la sfiducia, come accaduto per il Governo Berlusconi a fine 1994. A meno di non introdurre simultaneamente meccanismi ulteriori che consentano al Governo rimasto minoritario di legiferare ugualmente, come dal combinato disposto tra gli articoli 68 e 81 della Legge Fondamentale di Bonn che consente, se d'accordo il Capo dello Stato e disponendo di una maggioranza al Bundesrat, nella seconda Camera, ma si tratta di rimedi palesemente eccezionali, di breve durata. Dove questi rimedi non esistono si scelgono fatalmente le dimissioni perché si pensa, con una trattativa, di poter ricostituire la coalizione, magari con un nuovo Presidente del Consiglio.

Nel momento in cui era stata importata, nel 1990, la "sfiducia costruttiva"

era in realtà prescelta, al di là dei prevalenti scopi propagandistici già citati, al massimo per puntellare debolmente al centro del sistema un pentapartito calante in voti, proteggendolo dalle ali di destra e di sinistra. Ma, specie in sede locale dove le convenzioni *ad excludendum* erano sempre state più deboli, e ancor più nella fase finale di lacerazioni interne al pentapartito che sarebbero poi esplose prima con l'elezione del Capo dello Stato nel 1992 e quindi con Tangentopoli, niente poteva impedire i giochi coalizionali più spettacolari, ormai senza regola. Se fino al 1989-1990 l'area laico-socialista era sistematicamente sovrarappresentata giocando con la "politica dei due forni" nei confronti di Dc e Pci, in quella fase politica si assiste ad ogni sorta di combinazione: Dc-Pds, Dc-Lega, Pds-Lega, Psi-Lega, e così via, fino al punto in cui ogni consigliere ritiene di essere lui a possedere il potere di coalizione, giungendo quindi all'impazzimento complessivo del gioco politico. Quando si pensa (sia in positivo sia in negativo) a forme (più o meno improbabili) di restaurazione di una vita politica nazionale simile a quella realizzatasi fino al 1989 tramite formule proporzionalistiche pure o poco corrette, a vincoli costituzionali deboli come la "sfiducia costruttiva", in realtà si pensa a scenari che non potrebbero ripetersi perché ne sono venute meno le condizioni (*in primis* internazionali). *Quello che concretamente potrebbe realizzarsi è invece lo scenario avutosi tra il 1990 e il 1993 sul piano locale.*

Del resto anche oggi i sostenitori più coerenti del sistema tedesco, o meglio coloro che vogliono scorporare da quel sistema la sola sfiducia costruttiva e lo sbarramento elettorale del 5%, dichiarano esplicitamente di non voler andare in Germania. Lì, infatti, non solo i Governi sono scelti in modo ancor più chiaro dal corpo elettorale (*dagli elettori di centro, non dai partiti di centro* dopo le elezioni) grazie alla combinazione con gli altri elementi di sistema e dove c'è perfino non il nostro bipolarismo di coalizioni, ma un "quasi bipartitismo" che concentra nella Spd quasi tutte le posizioni politico-programmatiche che in Italia vanno dai costuttiani ai popolari e nella Cdu-Csu tutte le posizioni delle forze della Casa della Libertà, Lega compresa). Chi fa la retorica del "modello tedesco" vorrebbe invece ripristinare un quadro multipolare, la logica del sistema di aggregazione al centro vigente prima del 1993, pensando soprattutto al periodo degli anni '80 e all'uso spregiudicato del potere di coalizione delle forze laico-socialiste di allora, anche se

si finirebbe di fatto al caos 1990-1993 per i motivi prima segnalati.

La sfiducia costruttiva è anche inconciliabile con sistemi elettorali diversi dalla proporzionale su lista di partito e con l'indicazione formale di un candidato Premier

Rispetto alla "sfiducia costruttiva" c'è ancora (e infine) da rilevare che, al di là della sua inefficacia, tale strumento appare logicamente contraddittorio rispetto alla previsione in sede di legislazione elettorale di un voto che si estende esplicitamente alle coalizioni se non (ancor più) all'indicazione preventiva di un candidato Premier. Delle due l'una: o il corpo elettorale si esprime esplicitamente solo sui singoli partiti ed allora si può concedere ad essi un margine anche ampio di successive modifiche di alleanze post-elettorali (oggi sconosciuta comunque nelle grandi democrazie) anche con la possibilità dei cosiddetti "ribaltoni" (la "sfiducia costruttiva" è infatti la previsione che solo facendo un chiaro "ribaltone" si può cacciare il Governo in carica) oppure, se l'elettorato vota esplicitamente, sulla scheda, anche per un accordo, il cambiamento di tale accordo non può non portare anche di nuovo di fronte al suo giudizio.

La riforma elettorale regionale del 1995: la debolezza della "norma antiribaltone" limitata a due anni

Per passare alle Regioni (intese qui come le sole Regioni a statuto ordinario, visto che la normativa per le speciali non si è fino ad oggi sostanzialmente evoluta al di fuori di qualche limitata e scarsamente incidente correzione alla proporzionale, anche se la riforma costituzionale che concerne la loro legislazione elettorale appare ben istradata), è noto che la legge elettorale regionale introdotta nel 1995, il cosiddetto *Tatarellum*, cioè la legge 23 febbraio 1995, n. 43, (4) prevedeva in origine due innovazioni sostanziali, corrette poi dalla riforma costituzionale del 1999 (legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1). Anzitutto vi era un'indicazione meramente politica del candidato alla Presidenza della giunta regionale (era solo capolista della lista regionale bloccata, secondo quanto previsto in particolare dall'art. 2, indicazione trasformata nel 1999, con la norma transitoria della citata legge costituzionale, in elezione diretta) e una norma "antiribaltone" limitata al primo biennio (art. 8 della legge, estesa poi all'intera legislatura col nuovo

testo dell'art. 126 della Costituzionale introdotto dalla legge cost. 1/99). In realtà il rendimento di queste due innovazioni è stato poi del tutto diverso. La prima, il carattere meramente "politico" dell'indicazione, non ha affatto comportato problemi. Infatti tutti e 15 i Presidenti indicati risultati vincenti sono stati poi eletti nel 1995 dai rispettivi Consigli: un esito simile a quello avuto sul piano nazionale con l'indicazione "di fatto" di Berlusconi nel 1994 e di Prodi nel 1996. Almeno a prima vista, quindi, non sembra che le diverse modalità di intervento popolare "in ingresso" del Governo, dall'indicazione di fatto a quella "politica" (il mero ruolo di capolista sulla scheda) alla vera e propria elezione diretta facciano grandissima differenza.

Dove invece i problemi emersero fu, come prevedibile e previsto, con la scadenza biennale della norma anti-ribaltone: rimasti per ventiquattro mesi assolutamente virtuosi, attenti alla stabilità di Governo, i consiglieri regionali di moltissime regioni improvvisarono prontamente ribaltoni, ribaltini, controribaltoni e via dicendo, tanto da portare sollecitamente ad una revisione costituzionale. Un esempio che dovrebbe far ben meditare coloro che, in buona o cattiva fede, ritengono meramente sovrastrutturali tutti i congegni di razionalizzazione del parlamentarismo. Del resto la situazione si presentava come ancor più insostenibile rispetto al periodo tra 1990 e 1993 per comuni e province e alla precedente legislatura regionale, tutti casi in cui la formula elettorale era proporzionale pura. Qui invece la previsione del premio di coalizione era palesemente contraddetta: al premio in funzione per la governabilità non corrispondeva nessuna sanzione in caso di violazione del patto con gli elettori. Per di più spesso ciò accadeva proprio per il protagonismo dei consiglieri eletti grazie al premio, primi organizzatori delle crisi e dei nuovi successivi equilibri. Anche questo caso dovrebbe rendere più cauti alcuni analisti del rendimento dei sistemi elettorali: sia coloro che ipotizzano che la semplice esistenza di una qualsiasi quota proporzionale costituisca l'unico ostacolo alla stabilizzazione del sistema, sia coloro che polemizzano contro il collegio uninominale maggioritario ritenendolo sul piano nazionale come il principale elemento che spinge al trasformismo. Esso invece, come abbiamo visto, può riprodursi sia con formule proporzionali di lista (comunali, l'80% dei seggi delle regionali), proporzionali di collegio (province), maggioritari di coalizione (il premio delle regionali).

Ambedue queste esperienze ci portano invece a relativizzare il peso delle pur importanti formule elettorali e a rimarcare il peso decisivo dello snodo sfiducia-scioglimento.

I PROBLEMI DELLA TRASPONIBILITÀ DEL MODELLO LOCALE E REGIONALE SUL PIANO NAZIONALE

Perché ci poniamo questo problema? Perché vi è stata (e permane) la "dottrina Scalfaro" sullo scioglimento

L'interrogativo sulla trasponibilità di modelli neo-parlamentari sul piano nazionale nasce dall'insoddisfacente rendimento delle leggi elettorali del 1993. Esse contenevano certo varie incongruenze interne, puntualmente analizzate da vari autori (5). Ma *il problema principale che si è manifestato ha riguardato la congruenza tra una legislazione elettorale dominante comunque maggioritaria, e quindi tesa a costruire le coalizioni in sede elettorale, e un'interpretazione dell'ellittico art. 88 della Costituzione in chiave vetero-parlamentaristica, tendente cioè ad accettare passivamente qualsiasi maggioranza post-elettorale formatasi in Parlamento.* Questa è stata la dottrina esposta dal Presidente Scalfaro, che l'ha presentata in più occasioni come l'unica costituzionalmente legittima, del resto col sostegno della gran parte della dottrina giuspubblicistica. La vaghezza del testo costituzionale avrebbe forse suggerito una diversa cautela, avrebbe potuto far pensare all'esistenza di diverse legittime interpretazioni del testo, per la scelta tra le quali si sarebbe anche potuto ricorrere, come spesso si fa in casi analoghi, alla maggiore vicinanza con la legislazione ordinaria più recente (6).

È vero che la "dottrina Scalfaro" per qualche verso è stata applicata con una certa cautela, suggerendo l'ipotesi di un "Governo tecnico" e sulla base dell'indicazione di un Presidente del Consiglio (Lamberto Dini) proposto dai vincitori delle elezioni. È anche vero, però, che quella dottrina era addirittura stata anticipata: con la celebre esternazione del carcere minorile di Nisida (7), sia la nascita di un tale Governo sia la ferma volontà di non sciogliere erano state solennemente annunciate dallo stesso Scalfaro addirittura *prima* della crisi del Governo derivate dai risultati elettorali, o, meglio, dalla combinazione post-elettorale di due

diverse alleanze territoriali (8). Il Presidente del Consiglio Berlusconi si era quindi trovato privo di qualsiasi deterrente rispetto la Lega Nord, che voleva la crisi perché erosa elettoralmente da Forza Italia, ma che temeva di pagarne il prezzo nelle possibili elezioni anticipate.

Sulla base di questo pesante precedente, e anche di una continuità nell'alta burocrazia quirinalizia che ha contribuito ad elaborare quella dottrina, non stupisce poi che anche il Presidente Ciampi l'abbia sostanzialmente ribadita, pur invitando nel contempo a correggere le leggi elettorali e la forma di governo. Pertanto *ciò che sarebbe stato conseguibile*, sia nel caso del Governo Berlusconi che di quello Prodi, *cioè una stabilità di governo a Costituzione invariata se fosse stata accolta un'interpretazione dell'art. 88 della Costituzione che avesse consentito di utilizzare il possibile scioglimento come deterrente, è stato rinviato ad un terreno diverso, a quello della modifica espressa della normativa.*

La stabilità si sarebbe avuta comunque nel caso di questa interpretazione dell'art. 88 secondo cui dalla crisi del Governo con mandato popolare si dovrebbe andare direttamente alle urne: o perché, come più probabile, le forze che avevano voluto la crisi si sarebbero arrestate di fronte al rischio della propria cancellazione nel Parlamento successivo (senz'altro la Lega nel primo caso, quasi sicuramente Rifondazione nel secondo) o perché, nel caso di effettivo *show down* di fronte agli elettori, le coalizioni al Governo, pur senza un partner originario, si sarebbero viste riconfermate alla guida del Paese.

Per questo più oltre mi soffermo maggiormente su tale cambiamento costituzionale più che sulla migliorabilità dei sistemi elettorali di Camera e Senato. Se infatti vogliamo procedere sulla strada di una democrazia in cui il Governo è scelto direttamente dagli elettori, la leva oggi non è tanto una riforma elettorale: già i sistemi vigenti di Camera e Senato, come molti altri proporzionali corretti o maggioritari, sono stati e sono tuttora in grado di trasformare una maggioranza relativa in voti in una maggioranza assoluta in seggi, né le riforme annunciate sembrano introdurre grandi novità, se non "blindando" formalmente con premi il raggiungimento di tali quote. Il problema è soprattutto ciò che accade *dopo*, in Parlamento, se si consente a Penelope-parlamentare di disfare la notte ciò che Penelope-corpo elettorale ha cucito di giorno: quindi *il problema è rigorosamente costi-*

tuzionale. Per di più nell'attuale contesto la linea di rendere costosa la defezione dalle coalizioni per via costituzionale appare più praticabile di quella di restringere l'accesso alla rappresentanza: in fondo anche le forze minori e più centriste di una maggioranza sanno oggi che, a differenza del passato, la litigiosità interna, in un sistema con possibile alternanza, può nuocere anche ad esse. Per un certo arco di tempo, operando con una razionalità limitata, hanno operato con gli schemi corsari del passato, quando l'alternanza non era ipotizzabile e quindi i litigi finivano poi per stemperarsi in un quadro politico invariato, ma non vi è dubbio che, specie alla fine di questa legislatura, i vincoli pur imperfetti, stanno in parte retroagendo sulla consapevolezza delle forze minori, soprattutto di quelle *alternande*.

Perché non ha senso un'obiezione pregiudiziale

In astratto, ferma restando un'attenta analisi della diversa dimensione di scala, non esistono obiezioni pregiudiziali alla trasponibilità su un livello diverso di un modello di forma di governo che abbia dimostrato il suo buon rendimento su un livello di governo in cui il sistema dei partiti abbia caratteristiche simili. In questo caso l'obiezione pregiudiziale ha ancor meno motivi di essere giacché, per restare alla sola forma di governo, com'è noto essa era stata ipotizzata per una forma di governo nazionale, quella francese, nel 1956 da parte dei "professori" della sinistra democratica, *in primis* Maurice Duverger e quindi collettivamente dal gruppo Jean Moulin (9).

La differenza principale tra il modello francese del 1956 e quello italiano del 1993-1999 e l'improponibilità del doppio turno di collegio

Vi è tuttavia una differenza fondamentale rispetto a quel modello originario: il sistema elettorale allora previsto era il doppio turno uninominale di collegio, mentre per comuni, province e regioni si è scelta la strada di un sistema proporzionale con premio (ad un turno per le regioni, con doppio turno eventuale per comuni e province). Il sistema con premio di maggioranza ha l'evidente vantaggio di preconstituire una maggioranza garantita in seggi che invece qualsiasi altro sistema può solo favorire ma non certo assicurare.

Il sistema con doppio turno uninominale di collegio ha altri pregi e altri

difetti che tuttavia non è il caso di esaminare in questa sede giacché la sua adozione non è, nel prevedibile futuro, all'ordine del giorno in quanto essa *sarebbe una potente miccia esplosiva per entrambi i poli, in cui le forze minori vedrebbero perdere buona parte del loro potenziale di coalizione.*

Infatti se la soglia di ammissione al secondo turno fosse significativa, allora i candidati di tali forze qualora si presentassero da soli sarebbero esclusi oppure sarebbero costretti a presentarsi insieme sin dal primo turno con condizioni negoziali peggiori, così come sono costretti a fare i Verdi in Francia coi socialisti e i giscardiani coi gollisti. Se invece la soglia fosse molto bassa resterebbe il serio problema di regolare gli accordi tra il primo e il secondo turno. Come obbligare infatti un candidato col 20% dei voti a ritirarsi in favore di uno che abbia conseguito il 10%?

Perché Israele non c'entra

Per inciso segnalo qui perché escludo Israele dai riferimenti comparatistici relativi a questo modello: per un verso tali e tante sono le eccezioni al principio *simul stabunt simul cadent*, in cui si prevedono “elezioni speciali” per il solo Premier da farne già così un modello strutturalmente differente; per altro verso la mancata modifica del sistema elettorale proporzionale con sbarramento all'1,5% è tale da rendere il sistema imperniato sul Premier (di per sé già solo parzialmente stabile) esposto ad una strutturale impotenza decisionale. Si potrebbe qualificare il sistema israeliano, per analogia a quanto proposto Maurice Duverger per la Repubblica di Weimar, come “un'anarchia temperata dall'elezione diretta” (li del Presidente, qui del Premier). Temperata senza dubbio, giacché in precedenza i Premier, del Likud o dei Laburisti, cambiavano anche in corso di legislatura, essendo oggetto di costante negoziato coi piccoli partiti religiosi (10).

È pertanto comprensibile (anche se non del tutto corretto) che chi, per varie ragioni, si oppone ad una trasformazione in chiave neo-parlamentare del nostro ordinamento utilizzi lo spettro israeliano, come esempio che rivela che il rimedio ai problemi di stabilità può non essere parimenti efficace rispetto all'efficienza, ma ciò non appare un destino necessitato (come rivelano del resto i nostri comuni, province e regioni), quanto piuttosto come il prodotto di uno “strabismo istitu-

zionale” che modifica parti dell’ordinamento in una direzione per farne sopravvivere altre che funzionano in una logica opposta.

L'inconciliabilità del premio di maggioranza col bicameralismo paritario

Vista l'impraticabilità dell'adozione del modello francese del 1956 rispetto al sistema elettorale e accantonato il fuorviante esempio israeliano, si tratta allora di esaminare i due aspetti che fanno problema alla “clonazione” del modello locale sul piano nazionale: l'introduzione del premio di coalizione e la “rigidità” dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*.

Quello del premio è indubbiamente il più evidente giacché in un sistema a bicameralismo paritario (che almeno in questa fase politica appare insuperabile, nonostante l'enfasi sul federalismo che richiederebbe un cambiamento di questa anomalia rispetto alle altre democrazie parlamentari) sorge il problema di un eventuale doppio premio, uno per ciascuna Camera: ma una soluzione di questo tipo comporta più problemi di quanto non possa apparire a prima vista. Infatti se i due premi fossero indipendenti l'uno dall'altro e assegnati allo schieramento più votato in entrambe le Camere nulla esclude che essi possano finire con l'essere assegnati a due schieramenti diversi e quindi col determinare una paralisi giacché due maggioranze “blindate” si fronteggerebbero. Del resto il nodo delle possibili differenze di maggioranze non è astratto: le due differenze cumulative che hanno pesato nel 1994 e nel 1996 (il voto dei 18-25enni che si esprimono solo per la Camera e che è più spostato sul centro-destra, la sovra-rappresentazione dovuta alla Costituzione delle Regioni medio-piccole, che votano prevalentemente per il centro-sinistra, al Senato) hanno già comportato problemi simili. Il centro-destra ha avuto una larga maggioranza alla Camera nel 1994, ma al Senato il Governo Berlusconi poté affermarsi grazie ad alcuni transfughi; il centro-sinistra ha avuto una maggioranza autosufficiente (senza Rifondazione Comunista) al Senato nel 1996, ma ha avuto bisogno dei voti di Bertinotti alla Camera per il voto di fiducia al Governo Prodi.

Se si abbandona la strada di due premi indipendenti, i problemi *non* si semplificano affatto. Infatti, o si segue la via del 1953, cioè di stabilire il premio solo per la Camera, ma questo aveva, al limite, senso allora, quando la formula meno

proporzionale del Senato induceva a dubitare solo per la Camera del raggiungimento di una maggioranza, o si stabilisce di assegnare entrambi i premi solo se la medesima coalizione abbia vinto in entrambi i rami. Quest'ultima soluzione, però, oltre al rischio dell'assenza di maggioranze in entrambe le Camere o almeno in una di esse ha anche l'inconveniente di far decidere almeno in parte ai 18-25enni che votano solo alla Camera anche la distribuzione dei seggi di premio al Senato. Richiederebbe pertanto non solo un intervento sulla legislazione elettorale, ma anche uno un po' barocco sul testo costituzionale.

Vi sarebbe, come ulteriore alternativa, quella di parificare l'elettorato attivo di Camera e Senato, eliminando uno dei due fattori che spingono alla divaricazione delle maggioranze, ma allora, avvicinando ancora di più le caratteristiche delle due Camere si ridurrebbero ulteriormente le ragioni del mantenimento di questo bicameralismo, che sarebbe sempre più obsoleto quanto ostinato nell'auto-difesa che ne fa una parte del ceto politico.

Ma il premio è comunque sensato e/o indispensabile? Meglio la protezione costituzionale dei Governi di maggioranza relativa

Più in profondità, però, ammesso che con l'una o con l'altra delle ipotesi queste obiezioni siano almeno parzialmente ritenute superabili, vi è una seria obiezione di cui tenere conto: è pensabile per un Parlamento nazionale che una parte dei deputati sia eletta come "premio", come trascinamento per un candidato Premier (eletto più o meno direttamente)? Non siamo qui su una dimensione di scala che male consente queste operazioni sulla rappresentanza, ben diversa da altre che almeno a prima vista non appaiono così "forti" rispetto alle più tradizionali anche se diverse espressioni della volontà degli elettori (l'elezione dei deputati in collegi plurinominali o uninominali)? È forse un caso se nel panorama delle democrazie europee, escluso il precedente italiano del 1953 e quello francese del 1951 (la cosiddetta *loi scélérate*) non vi siano altre esperienze?

Anche se si supera tale ulteriore (e ancor più fondamentale) obiezione, il paragone con la Francia del 1951 (nonché con le Regioni per la legislatura tra 1995 e 2000) ci fa ricordare che il premio da solo non è sufficiente per la stabilità e l'efficienza senza modifiche alla forma di governo. La *troisième force* (radicali, dc,

socialisti) aveva una maggioranza larghissima nell'Assemblea Nazionale del 1951 che però si lacerava come nell'Assemblea precedente per scegliere il Presidente del Consiglio tra i numerosi aspiranti dei tre partiti e delle loro correnti.

Ma oltre che insufficiente il premio è anche necessario? Mi sembra che quest'ulteriore riflessione sia necessaria tenendo conto delle altre esperienze europee. Infatti, se il premio di maggioranza costituisce un'anomalia, così non è per le tecniche di protezione dei Governi "di minoranza" o, per meglio dire, dei Governi di maggioranza relativa. Dai "quorum negativi" per il Governo in ingresso, in cui il Governo si considera sfiduciato solo se contro di esso (contro il suo programma, come in Portogallo, contro il candidato alla *premiership* come in Svezia e così via) non si coagula una maggioranza assoluta, alla possibilità di approvare le leggi se non si manifesta nel voto una maggioranza contraria al testo del Governo (Francia - art. 49.3), le Costituzioni europee sono ricche di congegni di questo tipo che non forzano *ex ante* la rappresentanza, ma che consentono *ex post* di superare gli inconvenienti derivanti dall'assenza di una maggioranza assoluta.

La "rigidità" della forma di governo: si può temperare senza snaturare il modello?

Lasciando da parte gli interrogativi legati alla trasponibilità del premio, vi sono quelli relativi alla "rigidità" della forma di governo locale: può un Parlamento nazionale essere vincolato alla logica dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*?

È difficile dare una risposta univoca. Infatti questa forma è indubbiamente rigida, ma come non introdurre una rigidità che punti a confermare nel tempo l'orientamento espresso dal corpo elettorale se restiamo, come appare certo in questa fase, nell'ambito di sistemi che prevedono un voto che si esprime esplicitamente anche per coalizioni (come nell'attuale *Mattarellum* attraverso il voto nei collegi, ma ancor più nelle proposte in discussione sia della maggioranza che dell'opposizione che inseriscono anche premi di maggioranza) se non addirittura anche con un'indicazione esplicita del Premier? Non si può avere rigidità del sistema elettorale, teso prevalentemente alla scelta diretta di un Governo, e ampia flessibilità del sistema istituzionale, consentendo ampi margini al ribaltamento parlamentare delle maggioranze.

Ma la rigidità deve arrivare sino al punto di escludere qualsiasi adattamento nel corso della legislatura? In astratto appare ragionevole rispondere di no, anche data l'assenza di analoghi congegni in altre esperienze costituzionali europee. Ma non vi è il rischio che, una volta aperti dei margini di flessibilità, essi siano utilizzati come cavalli di Troia ben oltre la limitata flessibilità che si vuole introdurre? Come distinguere, ad esempio, in modo rigoroso, un ribaltone dalla possibilità di un ricambio interno ad una maggioranza sostanzialmente invariata al fine di designare un candidato per le elezioni successive che abbia già qualche mese di esperienza alla guida del Governo (caso Thatcher-Major nel 1990) senza che si scateni un gioco al massacro per tutta la legislatura con piccoli ma significativi assestamenti nella maggioranza, così come accaduto in questa legislatura?

La prima ipotesi: la sfiducia costruttiva con "clausola dissolvente"

Mi sembra che le proposte in campo si riconducano essenzialmente a due filoni. Uno, sostenuto in più occasioni dal Presidente della Camera Violante, punta a codificare quanto avvenuto in Germania tra il settembre 1982 e il marzo 1983, quando cioè Kohl divenne Cancelliere grazie ad un "ribaltone" dei Liberali, spostatisi dall'alleanza elettorale con la Spd di Schmidt a quella con Cdu-Csü, ma che sin dall'inizio, rendendosi conto dello "strappo" alla convenzione sulla designazione popolare del leader dell'esecutivo affermatasi da tutto il dopoguerra, chiari che dopo la Finanziaria si sarebbe andati a nuove elezioni, ripristinando il consolidato funzionamento del sistema. Si intenderebbe pertanto introdurre la mozione di "sfiducia costruttiva" ma con un limite temporale, con una "clausola di dissolvenza" per cui entro un anno si andrebbe comunque a votare. Una soluzione che risponderebbe anche all'esigenza del ricambio stile Thatcher-Major accennato in precedenza.

Questo filone introduce sì *una flessibilità temporalmente limitata*, ma ha una *contraddizione non irrilevante: per un periodo significativo vi sarebbe comunque una divaricazione potenziale tra il corpo elettorale e la rappresentanza parlamentare* che stride con la logica del sistema elettorale, soprattutto se corretto con candidature di coalizione, indicazione del Premier e premio di governabilità.

La seconda soluzione: quella svedese, che responsabilizza i vincenti delle elezioni (e una postilla sulla Spagna)

Il secondo filone, quello invece che, spostandosi più a Nord, può ispirarsi alla Svezia, inserisce una flessibilità più condizionata (11): nel caso svedese, infatti, il Governo ha sempre il potere di scioglimento anticipato dell'unica Camera (art. 4 del cap. III della Costituzione); esso può però dimettersi senza che conseguano necessariamente nuove elezioni e, soprattutto, nel caso in cui sia approvata una mozione di sfiducia "semplice" (non costruttiva) ha una settimana di tempo per scegliere se sciogliere anticipatamente o se lasciare la mano ad altri successori (art. 5 del Cap. VI della Costituzione). In altri termini esso deve dare il *nihil obstat* alla propria dipartita.

Ciò può accadere anche solo perché il Governo può ritenere che una nuova maggioranza parlamentare abbia anche il consenso del corpo elettorale e non valga quindi la pena con uno scioglimento anticipato di avere una doppia sconfessione. Nel caso svedese c'è una cautela aggiuntiva, quella per cui la nuova Camera si limita a completare il periodo di mandato della precedente, che è logica in un sistema tutto proporzionale, in cui quindi non si ha un voto formale alle coalizioni e al Premier; appare invece inutilmente paralizzante dove queste condizioni formali ci siano e dove quindi chi goda di un mandato diretto debba, se vuole, poterlo far valere.

In altri termini *il pregio di questa soluzione è di assicurare una flessibilità che responsabilizza comunque coloro che hanno vinto le elezioni*, senza il cui *nihil obstat* non si può procedere a mutamenti della compagine di Governo. Una soluzione che proprio per questo appare più congruente con un modello neo-parlamentare, con la volontà di vedere normalmente terminare la legislatura al Governo che abbia vinto le elezioni in modo da far valere la responsabilità di fronte al corpo elettorale rispetto al mandato esercitato.

L'unica vera obiezione che può essere fatta è quella che sostiene che ciò restringa eccessivamente le prerogative del Capo dello Stato. A ben vedere, però, se si sostiene che il Capo dello Stato debba avere un significativo ruolo di garanzia, ne consegue che tale ruolo potrà essere opportunamente valorizzato in varie direzioni, ma certo non in due snodi di sistema che ne politicizzano la carica: la

nomina del Capo del Governo intesa in senso sostantivo (è concepibile solo che sia il notaio delle scelte del corpo elettorale o il mediatore di Governi di emergenza o tecnici di breve durata in assenza di una maggioranza precisa e in situazioni in cui obiettivamente non sia possibile sciogliere) e la decisione sullo scioglimento anticipato, sulla data delle elezioni, che quasi sempre finisce col determinare il successo di un preciso schieramento. Né l'uno né l'altro potere, a meno di ricorrere a dottrine che prescindono dalla realtà politico-istituzionale odierna dello Stato dei partiti, sono configurabili dentro una funzione di garanzia, si tratta di scelte fondamentali di indirizzo che devono per l'appunto appartenere ad altri organi: non a caso tutte le Costituzioni più recenti o ne prevedono l'elezione diretta che va a sanare anche un'eventuale politicità del suo ruolo, quanto meno in alcuni momenti della vita del Paese, o valorizzano un Capo dello Stato di garanzia comprimendone il ruolo in modo pressoché totale in questi snodi. Non solo le monarchie svedese e spagnola, ma anche le Repubblica Federale Tedesca e la Grecia.

Anche per questo sembra meritevole di attenzione un'ulteriore variante proposta dal prof. Enzo Cheli, il quale, nell'apposita audizione sulla forma di governo alla commissione bicamerale per le riforme del 20 marzo 1997, a partire dalla valorizzazione decisiva dello scioglimento anticipato come deterrente, propose di importare il modello svedese prevedendo anche la mozione costruttiva, seguita dalla decisione del Governo uscente. In questo modo si escluderebbe qualsiasi ruolo del Capo dello Stato avente caratteristiche di marcata politicità e si darebbe al corpo elettorale la possibilità di esprimere esplicitamente una scelta tra il nuovo equilibrio parlamentare, il nuovo Premier e quello precedente.

Ad esiti simili si può pervenire anche scendendo più a Sud, verso la Spagna: i Costituenti spagnoli del 1978 intesero copiare la Germania, ma non in una logica formalistica. Per questo, avendo visto come Brandt nel 1972 si era visto riconoscere il potere di giungere allo scioglimento anticipato (facendo mancare artificiosamente *ex art. 68* la maggioranza sulla questione di fiducia grazie alle assenze volute di una parte dei suoi deputati), decisero di codificare esplicitamente tale potere nell'art. 115 comma 1 "previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità", mentre la controfirma del Re si pone esplicitamente come atto dovuto "lo scioglimento...deve essere decretato dal Re". È vero

che questo potere viene meno in caso di presentazione di una mozione costruttiva (art. 115, comma 2), ma evidentemente il Presidente del Governo può giocare d'anticipo perché, per riuscire a realizzare una nuova maggioranza, sono inevitabili tempi non brevissimi e modalità che sfuggono al segreto.

Era questo il modello di "premierato" proposto dal senatore Cesare Salvi, relatore alla Bicamerale sulla forma di governo in alternativa al modello semi-presidenziale attenuato poi prevalso: rispettivamente i cosiddetti testi A e B esaminati nella seduta del 3 giugno 1997. A causa dell'irruzione improvvisa della Lega al momento del voto, il giorno successivo fu il testo B, quello semi-presidenziale, ad essere invece adottato quale testo-base, travolto poi dal naufragio della Bicamerale (12).

Pur conducendo a risultati analoghi, perché in sostanza anche qui vi sarebbe o il ritorno davanti agli elettori o, comunque, un *nihil obstat* alla nuova maggioranza dato dai vincitori delle elezioni, la soluzione svedese sembra più completa ed equilibrata perché consente esplicitamente sia di evidenziare la nuova maggioranza in Parlamento sia di rinviare il verdetto agli elettori, mentre nel caso spagnolo una parte della dinamica politica, la formazione della nuova maggioranza, è del tutto extra-istituzionale, se il Premier decide di giocare d'anticipo e di ricorrere all'elettorato.

Quanto infine al Premier che si dimetta, sfuggendo sia al voto di sfiducia che a nuove elezioni, nella speranza di ritornare alla guida del Governo dopo qualche ulteriore crisi, un classico nell'Italia del recente passato e della Francia della Quarta Repubblica, se si vuole evitare anche qui la rigidità dell'automatismo dello scioglimento, occorre adottare la soluzione proposta dal prof. Augusto Barbera in una successiva audizione della medesima commissione, quella del 16 aprile 1997, in cui prospettò come deterrente la conseguente ineleggibilità per un determinato numero di anni a qualunque carica di rilievo costituzionale.

Conclusioni: soluzione svedese o modello rigido del 1956? Provare prima la Svezia

Non sembrano pertanto emergere ostacoli insormontabili a che, anche a legislazione elettorale invariata, formule come quelle costituzionali svedesi possano portare ad una forma di governo neo-parlamentare con rendimenti simili a quelli

di comuni, province e regioni, anche se con una flessibilità maggiore, fondata comunque sul primato del corpo elettorale, riattivabile entro un ragionevole periodo di tempo da coloro che ne abbiano ricevuto il mandato e che abbiano visto logorare la propria posizione parlamentare. Una flessibilità maggiore, anche se non assoluta, che sospenda per un periodo il rilievo del mandato elettorale senza che i governanti che l'abbiano avuto possano appellarsi di nuovo al corpo elettorale, anche se proponibile, appare eccessiva rispetto alla logica interna del modello.

Non è del tutto escluso, però, che la fluidità del sistema dei partiti, favorita da varie norme elettorali (l'assenza di reali sbarramenti nelle elezioni comunali, provinciali e regionali che spingono a collegare ai candidati alla guida dell'esecutivo più liste possibile, anche inventate *ex novo*), dei regolamenti delle Camere, delle leggi sul finanziamento, possano neutralizzare anche la possibile stabilizzazione indotta da queste norme. Ma allora, una volta fatta la prova, non resterebbe altro, sulla base della prova provata, dell'adozione pura e semplice del modello 1956, quello di comuni, province e regioni. *Mentre dalla prima, quella di ispirazione svedese, si può opportunamente passare alla seconda, non altrettanto si può dire del contrario: la seconda si presenta nell'arco di un medio periodo come sostanzialmente irreversibile.* Pertanto vale forse la pena, in una strategia incrementale, anche se non di bricolage istituzionale, di passare prima in Svezia e, nel caso, di ridiscendere verso comuni, province e regioni.

Ovviamente, sia nell'uno che nell'altro caso, occorre sempre pensare, vista la forte "blindatura" ottenuta nel raccordo corpo elettorale-parlamento-Governo ad un ampio e significativo "Statuto dell'opposizione", dando soprattutto ad essa gli strumenti per far valere il proprio indirizzo alternativo: ma con questo si uscirebbe dal terreno della presente comunicazione a cui spettava solo prospettare saldi anelli di una catena che leghi meglio corpo elettorale, maggioranza, Governo e Premier.

Un'esigenza pressante se, com'è evidente, il Governo italiano è sempre più un vaso di coccio tra i vasi di ferro dei livelli inferiori di comuni, province e regioni e quelli, ancor più di ferro, delle altre grandi democrazie che funzionano con la logica neo-parlamentare.

NOTE

- (1) Sul punto mi permetto di rinviare al mio *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, in AA. VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, MILANO, 1998, Tomo I, pp. 183 ss, e all'annessa bibliografia.
- (2) C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, SOVERIA MANNELLI, 1993.
- (3) Mi permetto anche qui di rinviare ad un mio testo, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, BOLOGNA, 1997, in particolare pp. 93 ss e alla relativa bibliografia. Tra i più penetranti autori stranieri, cfr. P. LAUVAUX, *Les démocraties*, Puf, PARIS, 1998, in particolare pp. 622 ss.
- (4) Cfr., *amplius*, C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, pp. 223 ss in A. BARBERA - L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, RIMINI, 1997.
- (5) Cfr. in particolare C. FUSARO, *Le regole della transizione*, Il Mulino, BOLOGNA, 1995, in particolare pp. 59 ss.
- (6) È la posizione espressa, tra gli altri, da A. Barbera, *La seconda volta del maggioritario: un bipolarismo compiuto?*, in A. BARBERA - S. BONFIGLIO - S. CECCANTI, *La seconda volta del maggioritario*, Philos, ROMA, 1994, pp. 11 ss. e da C. Fusaro, in contraddittorio con E. Balboni nelle due opinioni sul bilancio del settennato di Scalfaro in "Quaderni Costituzionali", 1999, n. 2, pp. 390 ss.
- (7) Se ne veda il testo e il commento in S. CECCANTI, *Il Capo dello Stato: garante o governante, tertium non datur se non per poco*, in A. BARBERA - S. BONFIGLIO - S. CECCANTI, *La seconda volta...*, cit., pp. 34 ss.
- (8) Cfr. S. CECCANTI - S. FABBRINI, *Transizione verso Westminster? Ambiguità e discontinuità nella formazione del Governo Berlusconi*, in G. PASQUINO (a cura di), *L'alternanza inattesa*, Rubbettino, SOVERIA MANNELLI, 1995, pp. 257 ss.
- (9) Oltre al testo richiamato alla nota (1) si veda ora tutta la prima parte F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro. l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in "Quaderni Costituzionali", 2000, n. 3, pp. 579 ss.
- (10) Si vedano su Israele i testi citati alle note (1) e (9).
- (11) Cfr. S. CECCANTI, *La forma...*, cit., pp. 138 ss., e, *amplius*, *L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neoparlamentarismo alternante?*, in S. GAMBINO (a cura di), *Quale governo? Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Giappichelli, TORINO, 1997, pp. 537 ss.
- (12) Contrariamente a quanto osservato superficialmente da molti commenti, soprattutto giornalistici, la scelta della Lega non aveva tanto il significato ludico di "spregio" ai lavori della Commissione, quanto piuttosto era ispirata all'idea di evitare il premio di maggioranza che sembrava in quella fase strettamente associato al modello neo-parlamentare e che sembrava invece incompatibile col modello semi-presidenziale. La Lega puntava, utilizzando soprattutto la concentrazione elettorale dei propri voti preziosa per vincere vari collegi uninominali, come del resto aveva fatto senza successo nelle elezioni del 1996 e prima ancora il polo di centro Ppi-Patto Segni nel 1994, a impedire la formazione di una maggioranza per poi riservarsi o di giocare il proprio "potere di coalizione" verso

entrambi i forni o di costringere i poli maggiori ad una Grande Coalizione che le avrebbe consegnato l'esclusiva dell'opposizione. In realtà l'immaginazione degli schieramenti più forti si rivelò poco dopo maggiore di quanto previsto dalla Lega: il progetto di riforma elettorale ipotizzato poco dopo, denominato "patto della crostata", che faceva parte integrante dell'accordo alla Bicamerale (pur essendo la materia formalmente esclusa dai lavori della Commissione) riusciva, sia pure in modo rocambolesco e contraddittorio, a coniugare una forma di governo semi-presidenziale con un premio di maggioranza collegato a un candidato Premier. Cfr., *amplius*, S. CECCANTI, *Forma di governo e Commissione Bicamerale: gli itinerari incerti delle riforme*, in "Nomos", 1997, n. 1, pp. 31 ss.