

Rivista
trimestrale



Rassegna Parlamentare

1

2006
Gennaio/Marzo
Anno XLVIII



Jovene editore

compagnamento» dello sviluppo che trovi nelle aree meridionali, negli organi di governo del Paese un necessario elemento propulsore.

MAURO CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 157.

Mauro Calise nel suo ultimo e recente volume propone una sua lettura molto articolata della transizione costituzionale, che risulta molto convincente ed equilibrata nelle conclusioni, anche se non tutti i passaggi argomentativi di analisi risultano ugualmente convincenti.

Le conclusioni sono riassumibili in modo relativamente semplice: la forza innovativa dei vertici degli esecutivi, dovuta soprattutto alla scelta dell'elezione diretta dai sindaci ai Presidenti di Regione, va combinata con la capacità di rapporto stabile con gli elettori, che può essere garantita da partiti grandi e rinnovati, attualmente assenti dallo scenario, dove le volontà di superamento della frammentazione sono presenti, ma senza apprezzabili risultati. È l'unica prospettiva che ci dia un'uscita ragionevole dalla transizione, analoga agli *standards* delle grandi democrazie europee, dove quei fattori si combinano abbastanza stabilmente. Indietro, anche volendo, non si potrebbe tornare: sarebbe «solo un modo diabolico di perseverare nell'errore». Calise lo dimostra molto bene, segnalando, tra l'altro, che neanche la recente restaurazione proporzionalistica da parte del centro-destra ha potuto essere integrale perché ha dovuto fare i conti col radicamento del bipolarismo e dell'alternanza. Lo stesso vincolo si è imposto anche ai settori del centrosinistra che, sulla base «dell'interpretazione bonapartista del proprio ruolo fatta dal Cavaliere», hanno cercato di utilizzare tale anomalia per una contestazione «anche morale» dei vertici degli esecutivi, accomunando a Berlusconi sindaci e governatori del proprio schieramento. Una critica per Calise rispondente «in primo luogo agli interessi immediati della nomenclatura partitica». Si coglie qui una polemica neanche troppo implicita col volume dei senatori Cesare Salvi e Massimo Villone (*Il costo della democrazia*, Milano, 2005) che, dai giudizi di fatto per alcune degenerazioni della politica, traggono giudizi di valore negativi quasi univocamente rivolti ai vertici degli esecutivi anziché alle assemblee elettive e che propongono in modo un po' anacronistico di recedere dall'elezione diretta dei Presidenti di Regione.

Il problema non è infatti l'eccesso di forza del rapporto diretto tra cittadini e vertici, ma, come suggerisce opportunamente Calise, è la costruzione di una rete di relazioni politiche stabili intorno ad esso. È la debolezza del contesto che fa talora apparire troppo forti i Presidenti, che galleggiano su un sistema troppo frammentato. In questo secondo caso, tuttavia, Calise fa qualche concessione di troppo ai critici «di sinistra» perché giunge ad accettare il fatto che la scelta diretta dei governanti sia «estranea alle tradizioni parlamentari europee» citando ad esempio la defenestrazione della Thatcher. Ora,

in realtà, come dimostra anche il più recente manuale di politica comparata (*Sistemi politici comparati*, a cura di S. Vassallo, Bologna, 2005) proprio i sistemi parlamentari hanno subito negli ultimi decenni una tendenza uniforme di quel genere. Basti pensare a Schroeder, diventato candidato Cancelliere, poi Cancelliere e, infine, anche Presidente del partito perché, sulla base dei successi regionali, ritenuto in grado di ottenere voti decisivi al di là dell'elettorato di appartenenza. Anche il caso Thatcher conferma la logica di presidenzializzazione e di rapporto diretto con l'elettorato: nei casi limite in cui il *Premier* è sostituito, ciò accade perché si vuole scegliere un nuovo candidato per le elezioni successive con maggiori *chances*. Quindi siamo chiamati a realizzare un equilibrio che dovrebbe inserirsi in quelle che sono obiettivamente regolarità europee, così come lo sono i fenomeni analizzati da Calise rispetto al Governo nazionale («predominio e regia della produzione legislativa, autosufficienza ed espansione organizzativa, crocevia dei rapporti interistituzionali con gli enti locali e la comunità internazionale»), a cui l'Italia è arrivata per ultima. Anzi, il ragionamento si potrebbe anche capovolgere: siccome la dinamica spontanea delle nostre forme parlamentari spinge a rafforzare gli esecutivi, in quanto organi più adatti a prendere decisioni tempestive e dettagliate, è per questo che sorge la domanda di un'investitura diretta o quasi diretta (per il livello nazionale) dei vertici in un sistema partitico relativamente semplice e comprensibile, tale da facilitare la scelta e la sua successiva implementazione.

Vale però la pena di discutere soprattutto i dettagli dell'analisi e della prognosi sull'Italia perché la scelta dei mezzi è decisiva. Il volume prende le mosse dai pregi e dai difetti della transizione: dei primi fa senz'altro parte la bipolarizzazione e la possibilità di alternanza, dei secondi la frammentazione. Calise ha ragione a rilevare che i riformatori istituzionali volevano il primo risultato, ma non il secondo. Tuttavia quest'ultimo non nasce da una loro mancata capacità previsionale, ma da alcuni presupposti politici che erano precedenti ai nuovi sistemi (la fine del Pci e la nascita del Pds e di Rc da una parte, la perdita di voti della Dc verso Lega e Rete vi furono già nelle elezioni del 1992 e altra frammentazione si annunciava già) e da precise scelte del legislatore. Quando l'esito referendario è stato aggirato col voto separato sulla scheda proporzionale, quando a tutti gli altri livelli, dai Comuni alle Regioni, si sono varate leggi che prevedevano un voto proporzionale senza reali sbramamenti, si sono adottate leggi sul finanziamento pubblico estendendolo a chiunque superi l'1%, le regole per formare i gruppi parlamentari sono rimaste identiche o sono diventate persino più permissive, quell'effetto è stato perseguito e coerentemente ottenuto. Leggendo Calise, che forse per esigenze di spazio non si è potuto occupare di questa legislazione che è chiamata «di contorno», ma che è tutt'altro che secondaria rispetto agli effetti complessivi, si ha l'impressione di un processo sviluppatosi spontaneamente e che quindi sarebbe superabile allo stesso modo, per decisione politica, volontaristica, senza andare anche a rivedere quelle norme. I «partiti personali», «l'armata dei capitani di ventura» che «ha disseminato di micro-partiti l'intero arco costitu-

zionale», sono incentivati dalle regole vigenti, in questo diverse da quelle ben più selettive esistenti nel resto d'Europa, come pure l'anomalia italiana del voto di preferenza che frammenta i partiti al loro interno, come ben ricordato dallo stesso Calise. Neanche così arriveremo a un bipartitismo, che è sempre stato irrealizzabile, ed anche per questo dovremo conservare le elezioni dirette, che sono un modo di strutturare il bipolarismo laddove esso non possa evolvere in bipartitismo: del resto la gran parte dei riformatori degli anni Novanta si è rifatta nel proporre le nuove forme di governo alla lezione politologica e costituzionalistica di Duverger e Vedel, che indicavano in quello il modo di surrogare un bipartitismo né esistente né raggiungibile. Ferma restando l'importanza di lanciare un messaggio politico di costruzione di partiti più ampi e più democratici, il nodo delle norme anti-frammentazione non è aggirabile. Spostare ad esempio la competizione interna dalle preferenze alle primarie consentirebbe di distinguere nettamente la fase della democrazia interna da quella della competizione alternativa. Del resto lo stesso Calise lo afferma poi rispetto al disegno di federalismo incompiuto del Titolo Quinto che richiede un nuovo intervento sulla Costituzione, diverso da quello sgangherato della cosiddetta *devolution*. Più cauto è sulla forma di governo, ma il «dignitoso armistizio» tra partiti e Presidenti, con un chiaro vincolo di maggioranza per la legislatura e un simmetrico Statuto dell'Opposizione di garanzie nel maggioritario, richiedono interventi sulla Costituzione. Un conto è escludere giustamente i tentativi di «forzare la realtà con i modelli» rilanciando un dibattito storico sulla forma presidenziale americana o su quella semi-presidenziale francese, un altro conto è invece accompagnare e perfezionare con norme costituzionali un processo, quello dell'evoluzione a una forma di governo neo-parlamentare, che è in larga parte già avvenuto, precisando il rispetto della volontà e gli elettori e limitando in modo fisiologico l'area di applicazione del principio di maggioranza. Del resto proprio l'elezione diretta del Presidente della Regione, di cui Calise è sostenitore, è sorta prima con una riforma elettorale (nel 1995), poi è stata perfezionata con una costituzionale (nel 1999) quando si è dimostrato, anche in Campania, che la prima non era sufficiente a garantire le scelte dei cittadini elettori e poi è stata completata da Statuti che, a cominciare ad quello toscano, hanno individuato nuovi contrappesi.

Se poi questi contenuti espressi (e largamente auspicati) da Calise si inquadrino bene nell'espressione sintetica «Terza Repubblica», che è comunque di indubbia efficacia, dovrebbe essere oggetto di un dibattito a parte. E non tanto per una discussione pregiudiziale sull'opportunità di numerare le Repubbliche, ma perché, a ben vedere, c'è stata una lunga transizione, forse una Prima Repubblica e mezzo, ma mai una Seconda Repubblica dotata di coerenza interna, per effetto di spinte divergenti e di equilibri precari tra di esse. La Terza sarebbe in realtà la Seconda o, forse meglio, la «seconda fase» compiuta di una Repubblica pienamente inserita negli *standards* di democrazia governante e policentrica dei Paesi dell'Unione europea.

Hanno collaborato a questo fascicolo

- LUCA ANTONINI
Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Padova
- CARLA BASSU
Dottoranda di ricerca in diritto pubblico comparato nell'Università di Siena
- FABRIZIA BIENTINESI
Consigliere parlamentare della Camera dei deputati
- STEFANO CECCANTI
Professore straordinario di diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università La Sapienza di Roma
- PASQUALE COSTANZO
Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università di Genova
- FAUSTO CUOCOLO
Professore ordinario f.r. di diritto costituzionale nell'Università di Genova
- TOMMASO EDOARDO FROSINI
Professore ordinario di diritto pubblico comparato nell'Università di Sassari
- GIUSEPPE GUARINO
Professore emerito di diritto amministrativo nell'Università La Sapienza di Roma
- NICOLA LUPO
Professore associato di diritto dell'assemblee elettive nell'Università LUIS Guido Carli di Roma
- RODOLFO PAGANO
Già Consigliere parlamentare della Camera dei deputati
- DANIELE PICCIONE
Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica
- DANIELA PICCIONI
Dottoranda di ricerca in diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo nell'Università di Teramo
- STEFANO RODOTÀ
Ordinario di diritto civile f.r.
- GIUSEPPE SANTANIELLO
Già Presidente di sezione del Consiglio di Stato
- SILVIO TRAVERSA
Consigliere di Stato
- LAURA TRUCCO
Ricercatrice di diritto costituzionale nell'Università di Genova
- VICO VICENZI
Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica
- GIUSEPPE VITALETTI
Professore ordinario di scienza delle finanze nell'Università di Macerata
- UGO ZAMPETTI
Segretario generale della Camera dei deputati