

FRANCO BASSANINI

PRESENTAZIONE DELLA NUOVA EDIZIONE DE "IL PARLAMENTO" DI ANDREA
MANZELLA, ED. IL MULINO

(Biblioteca del Senato della Repubblica, Roma, 20 ottobre 2003)

Sono anche più pessimista di Sabino Cassese, pur condividendone in buona parte le conclusioni. Cito qualche esempio tratto dalle cronache di questi giorni.

Il Parlamento italiano sta per essere costretto ad approvare in blocco l'intera manovra finanziaria senza alcuna possibilità di emendarla. La parte sostanziale della manovra 2004 forma infatti, come è noto, l'oggetto di un decreto legge, che molto probabilmente verrà approvato con un'unica votazione per effetto di una questione di fiducia posta dal Governo sull'articolo unico del disegno di legge di conversione. Non si tratta, in questo caso, della cosiddetta fiducia "tecnica": è infatti evidente che il Governo ha programmato il ricorso alla fiducia fin dall'inizio, al fine di usufruire sulla manovra finanziaria di una sorta di voto bloccato alla francese: non si capirebbe altrimenti perché avrebbe rinunciato ai vantaggi procedurali assicurati ai disegni di legge finanziari e di bilancio e ai collegati e in particolare alla inammissibilità, per essi, di emendamenti non compensati. Se il Governo ha rinunciato a questo vantaggio è dunque perché ha programmato il ricorso alla questione di fiducia sull'articolo unico di conversione del decreto 269, cioè del decreto che contiene nella sostanza l'intera manovra finanziaria per il 2004. Dunque, il Parlamento sta per essere costretto, leoninamente direbbe Manzella, ad approvare l'intera manovra finanziaria a scatola chiusa, cosa che non mi risulta avvenga in nessuna grande democrazia al mondo, eccetto la Francia del voto bloccato.

Un altro esempio. Il Parlamento "federatore" non riesce a varare le norme regolamentari di attuazione dell'articolo 11 della riforma costituzionale del 2001 e cioè l'integrazione con rappresentanti del sistema delle autonomie della Commissione Parlamentare per le questioni regionali. E così, di fatto, le sedi del confronto e della concertazione tra Stato e Regioni (ed enti locali) restano oggi soltanto, anche quando l'oggetto è la legislazione nazionale, la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza unificata. Il Parlamento è sostanzialmente escluso da questo confronto interistituzionale. Parlamento "poroso"? Certo, sono solo i micro interessi, come notava Barbera, che dialogano col Parlamento; ma non sarà forse perché sulle grandi questioni, quelle che interessano i grandi interessi, il Parlamento non ha alcun potere di decisione e dunque ai grandi interessi, ai "poteri forti" interessa dialogare solo col Governo, che ha poteri effettivi di decisione, e perciò al Parlamento non resta che dialogare con i microinteressi? Si va, in altre parole, verso un Parlamento "di nicchia" (così come la nostra industria, che ormai è competitiva solo nelle produzioni di nicchia)?

Ciascuno di noi potrebbe citare altre dozzine di esempi. E perciò io credo che abbia del tutto ragione Manzella. La questione si pone, purtroppo, nei termini indicati nella sua introduzione.

Veniamo allora al punto. Era ineluttabile che le riforme dello scorso decennio, intese a trasformare il nostro sistema in una democrazia maggioritaria e bipolare, portassero a questo rapporto leonino tra Governo e Parlamento? Si tratta di una implicazione necessaria, di un corollario della democrazia bipolare maggioritaria? Parlo delle riforme in generale, perché anche io penso, come Tonino Meccanico, che si debba considerare l'insieme delle leggi maggioritarie, dalla legge 81 in poi.

La stagione delle riforme maggioritarie iniziò – molti dei protagonisti sono in questa sala – principalmente per risolvere alcuni importanti problemi di funzionamento della nostra democrazia; e alcuni di questi problemi sono stati invero risolti.

La stabilità degli esecutivi, dei governi nazionali e locali, non è elemento sufficiente a garantire un buon funzionamento delle istituzioni democratiche. Ma ne è comunque un elemento essenziale. Per decenni, la stabilità degli esecutivi era stata, in Italia, minata dalla forte torsione assemblearistica che caratterizzava la forma di governo nazionale e più ancora regionale e locale: il potere delle assemblee elettive si esercitava essenzialmente nel far cadere gli esecutivi, o nel minacciare di far cadere gli esecutivi; e nella cogestione tra assemblee ed esecutivi delle amministrazioni, delle aziende e dei servizi pubblici. Ogni eletto poteva coltivare ambizioni di governo: prima o poi la giostra dei ministri, o dei sindaci o degli assessorati gli avrebbe offerto una chance. Il Paese lo pagava in termini di inefficienza e incapacità di realizzare programmi di lungo respiro. Così come pagava la cogestione fra Giunte e Consigli, fra Governo e Parlamento delle amministrazioni e delle aziende pubbliche: in qualunque democrazia ordinata il Governo ha la responsabilità e la direzione dell'amministrazioni; alle assemblee spetta far le leggi, non eseguirle. Sui due terreni or ora accennati, il ritorno alle tendenze assemblearistiche dominanti fino agli anni '90 avrebbe conseguenze devastanti. Va dunque fermamente contrastato.

Ma le riforme degli anni novanta, o le interpretazioni e le applicazioni che per lo più ne sono state date, sono andate in realtà assai oltre, nel senso del depotenziamento del ruolo e dei poteri delle assemblee elettive, rispetto a quanto richiesto dalla esigenza di assicurare la stabilità dei governi, nazionale, regionali e locali, e di evitare confusioni di ruoli e responsabilità nella direzione delle amministrazioni. Sottratto, di fatto, alle assemblee elettive il potere di rimuovere gli esecutivi in corso di legislatura, sbarrata la strada alla loro ingerenza nella direzione delle amministrazioni e nella gestione dei servizi e delle aziende pubbliche, tra i riformatori molti – *quorum ego* - ritenevano necessario dotare, per necessario contrappeso, le assemblee elettive di più robusti poteri di indirizzo e di controllo, assistiti da efficaci strumenti conoscitivi e ispettivi: E ritenevano anche necessario rilanciarne le funzioni normative, potenziate dall'ingente trasferimento di poteri legislativi e/o normativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali: il potere legislativo, nel senso forte della parola, come potere di definire le regole che disciplinano l'attività delle amministrazioni e i rapporti fra le amministrazioni e i cittadini e

fra i cittadini fra loro è infatti trasmigrato ormai in capo alle istituzioni democratiche territoriali, in molti casi con il solo limite del rispetto delle norme costituzionali.

Vi erano dunque, in linea di principio, le condizioni per attribuire alle assemblee legislative un ruolo forte, ancorché marcatamente diverso da quello svolto in passato. Non si trattava di una banale operazione di compensazione, volta a “risarcire” le assemblee elettive. Ma di una esigenza strutturale della forma di governo democratica, anche nel modello parlamentare con fortissima premiership di fatto prescelto: forma di governo che abbisogna anch’essa, come tutte le altre forme democratiche, di pluralismo nelle istituzioni, di adeguati *checks and balances*. La definizione delle norme generali, la definizione degli indirizzi politici e programmatici, la determinazione delle modalità di esercizio diritti dei cittadini, la disciplina dei rapporti tra i cittadini e l’Amministrazione dovevano restare, non solo formalmente, nell’area delle competenze, dei poteri decisionali delle assemblee. Lo spostamento, di fatto registrato in molte realtà istituzionali, di queste competenze nell’area dell’esecutivo (o addirittura in capo al vertice dell’esecutivo quale decisore di ultima istanza), non poteva dunque in alcun modo essere motivato dalle ragioni di tutela della stabilità dei governi e dell’efficacia dell’azione governativa che avevano ispirato e motivato la riforma. Esso ha generato situazioni di marcata sofferenza politica negli eletti, e, per reazione, una crescente non condivisibile tentazione di ritornare a modelli di tipo assemblearistico, che è – a ben vedere – una delle ragioni delle difficoltà e dei ritardi registrati nella elaborazione e approvazione dei nuovi statuti delle Regioni.

La verità è che si è diffusa in Italia nell’ultimo decennio, con il concorso di una parte della dottrina costituzionalistica (qui ben rappresentata da Augusto Barbera), una interpretazione della democrazia maggioritaria di tipo cesarista, peronista o plebiscitario: lo dico senza polemica, solo perché non trovo altre parole che la possano tecnicamente definire meglio di queste! Si tratta di un’interpretazione esasperatamente monista, che finisce per concentrare e esaurire (e, alla fine “estenuare”) tutta la complessa rete di rapporti di partecipazione democratica che caratterizzano lo Stato democratico moderno nella periodica scelta elettorale del Capo del Governo; al quale si ritiene necessario riconoscere sostanzialmente pieni poteri come conseguenza della sua investitura popolare diretta o semidiretta nelle forme della democrazia di mandato.

E così ogni limite al potere della maggioranza eletta e di chi la guida, ogni check and balance, ogni elemento di divisione del potere, insomma ogni elemento di quel pluralismo istituzionale che è l’essenza dei sistemi democratici da Montesquieu a Madison a Tocqueville, viene condannato come contrario al principio maggioritario, come un ostacolo al dispiegarsi della sovranità popolare che nel giorno delle elezioni viene esercitata scegliendo il Capo e trasferendogliene l’esercizio per l’intera legislatura.

E’ una interpretazione che ignora del tutto i vincoli strutturali propri di ogni modello democratico, così come sono stati delineati in alcuni secoli di elaborazione dottrinale e di esperienze politico-costituzionali non di rado difficili e anche tragiche. In nessun sistema democratico la legittimazione

politica espressa dal voto si concentra nella scelta di un uomo solo. Se ci riferiamo al modello prevalente in Europa, quello parlamentare, anche nella variante a premiership forte, vale quanto Maccanico poco fa sottolineava: che cosa scelgono gli elettori? Io sono disposto anche a fare qualche passo in più rispetto a Tonino Maccanico, nella direzione che Barbera auspica: sono disposto a riconoscere che gli elettori non sono chiamati a scegliere solo la coalizione e il partito, ma scelgono insieme un programma, una coalizione, un partito e anche una squadra di governo e dunque anche il capo di quella squadra di Governo, se costui viene, come avviene quasi sempre nei sistemi democratici, preventivamente indicato. Ma tutto questo assieme. Non si può cancellare tutto il resto e ridurre tutto alla scelta del capo della squadra di Governo. Perché se si vuole sottoporre agli elettori, semplice e nuda, la scelta della persona che guiderà l'esecutivo, allora i sistemi democratici richiedono una netta separazione fra potere esecutivo e potere legislativo ed una separata legittimazione politico-elettorale dei titolari dei due poteri, proprio per evitare di estenuare il rapporto democratico rappresentativo nella elezione di una persona.

Ma allora si passa al sistema presidenziale, che ha le sue regole, i suoi equilibri, la sua solida logica strutturale. Anch'io penso, come Cassese, che, piuttosto che subire una distorsione profonda del modello parlamentare quale quello che viene proposto dai sostenitori del premier onnipotente o assoluto, sarebbe meglio ragionare di un sistema presidenziale classico, nel quale la democraticità del sistema e le libertà dei cittadini sono garantite da una rigida separazione fra potere esecutivo e potere legislativo (il Presidente non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può farsi dare deleghe legislative) e , per l'appunto, da una doppia, separata legittimazione politico-elettorale. In concreto, capisco che bisogna superare una forte obiezione. Il sistema politico americano conosce partiti debolmente strutturati e non prevede rigidi obblighi di disciplina di voto nel Congresso. Dunque il Presidente può governare anche con un Congresso politicamente ostile; e il Congresso è un valido contrappeso anche quando è politicamente affine al Presidente. Ma nei sistemi politici europei, in cui i partiti sono assai più strutturati, e chi viola la disciplina di voto in Parlamento viene non di rado considerato un trasformista o un "traditore", temo che il sistema presidenziale di tipo americano funzionerebbe male, perché in situazioni di "*divided government*", sempre possibili e fisiologiche in quel modello, il sistema produrrebbe paralisi decisionale e ingovernabilità, mentre quando il Parlamento ha una maggioranza omogenea al Capo del Governo potrebbe non rappresentare un efficace contrappeso. Negli Stati Uniti questo non accade, proprio perché la disciplina di partito nel Congresso è assai labile, e quindi il Presidente deve sempre fare i conti con il Congresso, anche quando ha una maggioranza a lui omogenea; ma per converso, anche nelle fasi di "*divided government*", è sempre possibile per il Presidente costruirsi delle maggioranze negoziando con i congressmen più influenti, magari a costo di rinunciare di fatto a parti anche importanti del suo programma.. Vorrei ricordare che Bill Clinton, che ha governato per otto anni ottenendo anche risultati eccezionali, in termine di *recovery* finanziaria e in termini di

sviluppo economico, non è mai riuscito a farsi approvare la riforma sanitaria che pure era il primo punto del suo programma.

Da noi invece sembra, almeno a giudicare dal testo della riforma della seconda parte della Costituzione presentato dal Governo (e dai consensi che ha or ora ottenuto il professor Barbera, che sul punto può a buon diritto essere iscritto tra gli ispiratori di quel testo), da noi sembra che si voglia, come dire, costruire una forma di governo che non ha né gli equilibri, le garanzie democratiche, i checks and balances propri del sistema presidenziale, né quelli propri del sistema parlamentare, neppure se di questo prendiamo a modello solo la variante *Westminster*. In Gran Bretagna, infatti, nessuno ha mai dubitato che il rapporto rappresentativo non corra tra l'elettorato e il Primo Ministro *uti singulus*, ma tra l'elettorato e il partito che ha vinto le elezioni, che è sempre legittimato a sostituire il Primo Ministro nel corso della legislatura, senza per ciò essere costretto a rimettere la decisione agli elettori. Per questo sarebbero in Gran Bretagna inconcepibili disposizioni come quelle che stanno scritte nel progetto presentato dal Governo, laddove si stabilisce che la Camera è sciolta se vota la sfiducia al Primo Ministro o che questi possa chiedere lo scioglimento della Camera se essa si è ribellata non approvando un provvedimento su cui era stata posta la questione di fiducia. Se la Camera dei Comuni vota la sfiducia al premier, se non approva un provvedimento che il Primo Ministro ritiene essenziale alla realizzazione del suo programma, in Gran Bretagna il premier si dimette e la maggioranza designa un nuovo premier. Dunque il premier deve tenere conto degli indirizzi e degli umori della camera dei Comuni. Nel disegno di riforma presentato dal Governo, e nelle proposte di Barbera, viceversa, la Camera si guarderà bene dallo sfiduciare o contraddire il premier, perché verrebbe immediatamente colpita dalla sanzione del suo scioglimento. Ma così viene meno uno degli elementi fondamentali della struttura del modello parlamentare, quello che garantisce il bilanciamento istituzionale all'interno di un sistema basato sul *continuum* tra Parlamento e Governo.

Da molte parti si sostiene che basterebbe, per riequilibrare il sistema, prevedere un adeguato Statuto dell'opposizione. Lo Statuto dell'opposizione è sicuramente una componente importante in ogni sistema democratico, anche per evitare –come efficacemente scrive Manzella - che l'opposizione si riduca al ruolo di una forza di ostruzione o addirittura di imprecazione; l'opposizione deve avere poteri e strumenti efficaci, in specie di controllo sul Governo e sulla maggioranza, potenziando così il ruolo di controllo del Parlamento nel suo insieme.

Ma lo Statuto dell'opposizione è un contrappeso necessario, ma non sufficiente. Lo statuto dell'opposizione non incide sul rapporto tra il Primo Ministro e la maggioranza. Nel sistema parlamentare, il Primo ministro dispone di poteri di condizionamento del Parlamento che il Capo del governo di un sistema presidenziale non ha: può proporre lo scioglimento delle Camere, mettere la fiducia sulle leggi, farsi dare deleghe legislative. (Il Presidente degli Stati Uniti dispone, è vero, del potere di veto sulle leggi: ma si tratta di un mero potere negativo, di ostruzione, perfettamente bilanciato dal

parallelo potere negativo del Senato di negare l'*advice and consent* sulle nomine presidenziali di ministri, ambasciatori, direttori di amministrazioni e agenzie federali). Il Primo Ministro ha dunque maggiori poteri di condizionamento del legislativo di quelli di cui dispone il Capo del Governo di un sistema presidenziale. Ma, per converso, il suo incarico dipende dal consenso e dalla fiducia della maggioranza parlamentare, che egli deve riconquistarsi ogni giorno.

Di qui l'idiosincrasia dei sistemi parlamentari per l'elezione diretta del premier, in qualunque forma: se il premier fosse eletto direttamente, non potrebbe essere sfiduciato o sostituito dal Parlamento. Dovremmo ricorrere non al bilanciamento tipico dei sistemi parlamentari (la possibilità/minaccia di revoca del premier da parte della maggioranza parlamentare) ma a quelli caratteristici del sistema presidenziale. Per questo in nessun sistema parlamentare, anche a premierato forte, troviamo il nome del premier sulla scheda elettorale.

Si obietta: ma in Italia il nome del premier è già sulla scheda, come parte del simbolo della coalizione. Bene. Ma una cosa è l'indicazione del nome sulla scheda come prodotto di una libera scelta dei partiti o delle coalizioni, tanto più se questa indicazione è in qualche modo surrettizia, perché il nome è inserito nel simbolo della coalizione, senza assumere rilievo autonomo. Un'altra cosa sarebbe se essa diventasse un elemento essenziale del meccanismo elettorale per cui gli elettori scelgono direttamente il Primo Ministro e a questa scelta è collegata l'attribuzione della maggioranza dei seggi come sostanzialmente si ha attualmente nelle elezioni comunali e provinciali. In questo modo si introdurrebbe un elemento estraneo al modello parlamentare, quale è la legittimazione diretta del Capo del Governo.

Aggiungo che la legittimazione diretta del capo del Governo non può non implicare l'attribuzione al medesimo del potere di decidere sullo scioglimento della Camera e l'introduzione della regola del *simus stabunt aut cadent*: non è infatti possibile, in questo caso, riconoscere al Parlamento (la cui maggioranza è stata eletta in collegamento con l'elezione del premier e quasi "a ricasco" della medesima) il potere di azzerare una scelta effettuata direttamente dal corpo elettorale, se non rimettendo al corpo elettorale la decisione sulla sostituzione del premier.

Bisogna essere consequenti: se in nome della democrazia immediata vogliamo una legittimazione elettorale diretta del Capo del Governo, allora occorre adottare il modello presidenziale con la doppia e separata legittimazione del Presidente e del Parlamento e con i contrappesi e gli equilibri propri del sistema presidenziale. Se non si vogliono rispettare gli elementi strutturali tipici del modello parlamentare, allora il sistema presidenziale si impone come scelta logica e coerente. Naturalmente, sapendo che questo comporta risolvere i complicati problemi di assetto del sistema dei partiti che ho sopra ricordato. Non è un caso infatti che in Europa nessuno abbia adottato un sistema presidenziale in senso proprio, preferendo caso mai soluzioni ibride come il semi-presidenzialismo alla francese; nel quale la coabitazione non è tuttavia un elemento facoltativo o opzionale, ma un elemento strutturale. Gli elettori in quel sistema hanno infatti sempre la possibilità, attraverso il voto nelle elezioni per

l'Assemblea Nazionale, di decidere di dare al Presidente della Repubblica non un mandato pieno e assoluto ma un mandato equilibrato dalla coabitazione con un Governo non "amico". E' una scelta affidata agli elettori, come parte integrante dei meccanismi di garanzie e di equilibrio di quel sistema.

Concordo infine con Antonio Maccanico nel manifestare il mio stupore sulle carenze del testo del disegno di legge di riforma approvato dal Governo in materia di garanzie democratiche e costituzionali. Dopo tante riflessioni, apparentemente condivise da tutti, sulla necessità di adeguare il sistema delle garanzie democratiche e costituzionali al sistema maggioritario e al bipolarismo, noi ci troviamo ancora di fronte a un progetto approvato dal Governo e sostenuto dalla maggioranza che su questo punto sostanzialmente tace. Fino al punto di mantenere invariato persino il procedimento di revisione costituzionale, che fu chiaramente configurato alla Costituente in connessione con la scelta a favore del sistema elettorale proporzionale.

Ricordo che la prima riforma costituzionale che Leopoldo Elia ed io proponemmo alla Camera subito dopo l'approvazione della legge elettorale maggioritaria (con le firme autorevoli di tutti i principali leaders della maggioranza che sosteneva il Governo Dini) consisteva per l'appunto nell'innalzamento a due terzi dei quorum necessari per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle modifiche ai regolamenti delle Camere, nonché dei quorum per eleggere il capo dello Stato e i giudici della Corte costituzionale, in modo da adeguarli alle intervenute modifiche dei meccanismi rappresentativi e delle leggi elettorali. Un contrappeso necessario, in un sistema nel quale ormai le minoranze sono sottorappresentate in Parlamento, e dunque hanno bisogno di garanzie ben più efficaci di quelle insite nella prescrizione che le leggi di revisione costituzionale e le modifiche ai regolamenti parlamentari debbono essere approvate a maggioranza assoluta.

Quella legislatura durò meno di due anni, e la proposta non passò. Ma poi sono passati otto anni, e nulla al riguardo è stato fatto. Con il rischio incombente che un ulteriore rafforzamento dell'esecutivo e del premier conduca alla dittatura della maggioranza, nella perdurante carenza di strumenti efficaci di garanzia delle minoranze e dei diritti e delle libertà di tutti gli italiani. Grazie.