

Gli otto punti critici della relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 31 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica

di Stefano Ceccanti
(17 aprile 2013)

Premessa generale: la riforma del bicameralismo come priorità assoluta

Mi concentro qui esclusivamente sugli aspetti critici più generali, di impianto, evitando sia osservazioni di metodo, sia eccessi di dettaglio, sia di esprimere consenso alle parti condivisibili, a partire dalla saggia e decisiva differenziazione del bicameralismo. Essa, tuttavia, avrebbe dovuto essere indicata all'inizio del documento come la priorità assoluta per la realizzazione di una democrazia governante. E' infatti del tutto prioritario che le prossime elezioni abbiano carattere decisivo e solo quell'innovazione costituzionale lo può consentire. In questo caso, peraltro, dato che l'alternativa alla riforma sarebbe con tutta probabilità l'interruzione precoce della legislatura, vi è anche un incentivo fortissimo e del tutto inedito a favore della modifica dello status quo, come ha già notato Carlo Fusaro.

Comunque, specie sulle questioni di metodo (ma non solo) rinvio alle osservazioni di Giorgio Armillei sulla rivista on line qdr:

http://www.qdrmagazine.it/2013/4/16/99_armillei.aspx

Seguo pertanto l'ordine di esposizione del documento.

1. In primo luogo mi sembra che la parte relativa alla regolamentazione dei caratteri minimi degli statuti dei partiti si concentri poco sulla formazione delle candidature alle elezioni, che e' semplicemente citata come contenuto necessario degli statuti senza vincoli di merito, quanto meno per imporre il voto degli iscritti, sino a forme più ampie di scelta da parte degli elettori che potrebbero essere quanto meno incentivate con la leva del finanziamento pubblico che invece il testo mantiene per finalità diverse e ben più opinabili. Peraltro questa insistenza sul ruolo dei partiti impone poi per coerenza la tendenziale corrispondenza tra soggetti elettorali e parlamentari, proposta oltre nel testo, a cui Onida pone però una riserva che appare contraddittoria. Il che implica quantomeno una rimeditazione degli effetti del divieto di mandato imperativo, da difendere contro facili scorciatoie ma certo da non isolare rispetto agli artt. 1 e 49 della Carta.

2. In secondo luogo nella parte relativa alle forme di democrazia diretta non si riprendono le varie suggestioni di questi anni tese a raccordare l'iniziativa legislativa popolare e le forme di referendum propositivo, da attuarsi in caso di inerzia

parlamentare sulle proposte popolari o di deliberazione negativa delle Camere, indebolendo la traiettoria di integrazione forte tra democrazia rappresentativa e strumenti di democrazia diretta coraggiosamente inaugurata dai costituenti.

3. In terzo luogo la procedura una tantum costruita intorno alla Commissione redigente integrata da esperti (innovazione del tutto proporzionata ai fini di riforma incisiva della Seconda Parte della Costituzione, nonostante la riserva di Onida che tende a innovazioni minimali) e' necessaria ma non sufficiente, può funzionare solo se a monte e' chiara negli indirizzi generali la direzione di marcia o perché una parte dell'intesa fa parte in modo più o meno esplicito almeno dell'accordo tra le forze che danno il via libera al Governo (senza precludere apporti di altri) o perché si ricorre allo strumento del referendum di indirizzo capace di sciogliere subito alcune alternative (in questo senso non può che preoccupare l'autorevole dissenting opinion di Violante). Non basta la sola integrazione di non parlamentari per sfuggire all'impasse classica per cui il tavolo delle riforme, distinto da quello governativo ma operante nella medesima stanza della politica, finisce per arenarsi in dibattiti senza fine. Il taglio coraggioso dei nodi gordiani deve avvenire all'inizio del processo, non durante. Altrimenti la posta in palio nel tavolo politico finisce per avere la meglio su quello delle riforme, come è razionale prevedere sulla base dell'orizzonte temporale degli interessi degli attori in gioco.

4. In quarto luogo l'alternativa tra forma di governo parlamentare razionalizzata e semi-presidenziale e' esposta a partire da una logica astratta, semplificatrice e deduttiva (criteri di coerenza col complessivo sistema costituzionale, che si sta peraltro proponendo di cambiare in modo incisivo, contrasto alla personalizzazione della politica ed elasticità) mentre andrebbe affrontata in chiave induttiva a partire dalla situazione di fatto del sistema dei partiti e dalla evoluzione effettiva dei poteri costituzionali. Tenendo conto in modo sostanziale dei dati comparatistici affrontati anch'essi secondo una logica evolutiva. In altri termini o esistono prospettive dimostrabili e incentivabili per rafforzare il sistema dei partiti (che appare non solo flessibile, ma quasi liquefatto con molti micro-personalismi, scaricando la sua debolezza sulle istituzioni) e allora la forma parlamentare razionalizzata ha piu' senso o, al contrario, esse non esistono e allora bisogna puntare sulla prospettiva semi-presidenziale che parte dal rafforzamento dalle istituzioni. Coerenza, argini alla personalizzazione ed elasticità sono criteri che si collocano dentro una lettura della realtà, non fuori.

5. A ciò si aggiunge un'incoerenza interna: si dice che la soluzione parlamentare e' più forte perché consente a un Capo dello Stato che non e' capo dell'esecutivo di gestire le crisi, ma poi, quando si vanno a enucleare le proposte di razionalizzazione, si riducono i poteri del Presidente sulla nomina del Governo e sullo scioglimento anticipato, rendendosi evidentemente conto che se essi vengono usati spesso, costantemente, in modo incisivo affermano di fatto un ruolo governante del Presidente.

6. Nell'ipotesi parlamentare razionalizzata manca sul piano costituzionale l'indicazione esplicita che la fiducia iniziale possa intervenire a maggioranza semplice, consentendo il Governo di minoranza, mentre tra le varie leggi elettorali individuate manca l'ipotesi più forte e più coerente con tale modello, quella del doppio turno nazionale tra le due coalizioni più votate al primo turno, analogamente al sistema vigente per i comuni. Le formule proposte, nel contesto dato, sarebbero poco selettive e rischierebbero un po' tutte, ma quelle più proporzionali in modo molto maggiore, di produrre stabilmente grandi coalizioni bloccate al centro come necessità e non come scelta.

7. Lo Statuto dell'Opposizione appare accennato solo timidamente e indirettamente, con le modifiche all'art. 66 (ma senza ricorso preventivo di costituzionalità), con i limiti ai maxi-emendamenti e di omogeneità a disegni di legge, articoli ed emendamenti e con alcune prerogative regolamentari, ma senza differenziare istituzionalmente la minoranza più rilevante, l'Opposizione, rispetto alle altre.

8. Ottima la corsia preferenziale per il Governo, che dà un canale efficace alternativo ai decreti, ma non si vede perché affidare al Presidente di Assemblea la data fissa del voto dei ddl governativi, amplificandone il ruolo oltre quello di uno speaker, affidando invece la scelta a maggioranza alla Conferenza dei Capigruppo. E' la fisionomia stessa del Presidente di Assemblea ad uscirne politicizzata secondo una logica inevitabilmente partigiana.