

# La transizione da completare

Stefano Ceccanti

**N**el 2016 ricorre il 70simo anniversario dell'elezione dell'Assemblea Costituente e, nel contempo, avrà luogo il referendum sulla riforma costituzionale. **P.7**

## L'intervento di oggi e i problemi irrisolti di 70 anni fa

● Nell'ultimo libro di Stefano Ceccanti si analizza l'attuale riforma in relazione anche al lavoro dei padri costituenti

Stefano Ceccanti



### L'ANTICIPAZIONE

Esce oggi il nuovo libro ("La transizione è (quasi)finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima - Verso il referendum", G. Giappichelli editore) del professore Stefano Ceccanti, ordinario di diritto costituzionale italiano e comparato alla Sapienza di Roma. Per gentile concessione dell'autore e dell'editore pubblichiamo ampi stralci dell'introduzione.

**N**el 2016 ricorre il settantesimo anniversario dell'elezione dell'Assemblea Costituente (nonché della proclamazione della Repubblica) e, nel contempo, avrà luogo l'importante appuntamento referendario sulla riforma costituzionale in corso di approvazione in Parlamento. Una possibilità prevista dall'art. 138 della Costituzione nei casi in cui il testo sia approvato a maggioranza assoluta e vi siano una o più richieste in tal senso (...)

Ciascuno di noi avrà quindi tempo fino al referendum costituzionale di ragionare nel merito sul grado di adeguatezza complessiva del testo, descritto in modo dettagliato nel capitolo 4.

In quella sede si chiarisce anche l'altra dimensione della transizione, quella relativa alla stabilizzazione del tipo di Stato nel senso di un regionalismo forte, dato che la riforma del bicameralismo si pone all'incrocio tra questo aspetto e quello della for-

ma di governo. Anche per esso, come si precisa in quella sede, valgono le stesse osservazioni sul cambiamento di clima tra 1946 e 1947: non a caso nel Progetto di Costituzione giunto in Aula, predisposto dalla Commissione dei 75, come ricorda Mortati nella citazione di apertura, un terzo del Senato doveva essere eletto dai consiglieri regionali.

Il cuore del progetto di riforma sta quindi anzitutto nella rimozione dell'irrazionalità di due Camere che danno entrambe la fiducia al Governo; irrazionalità tanto più grande dopo il 1993 quando ci si è prefissi l'obiettivo di quello che Duverger chiamava la "democrazia immediata", ossia di una legittimazione diretta del Governo da parte degli elettori attraverso l'elezione dei parlamentari. Sta però anche nella regionalizzazione del Senato che è la vera chiave di volta del completamento della riforma del Titolo Quinto. Per quanto infatti si possano cambiare la struttura e la stesura degli elenchi di competenza legislativa (scompare l'elenco della competenza concorrente tradizionale a favore di un ampliamento di quella esclusiva statale e di un nuovo elenco di materie a vocazione regionale) un certo grado di sovrapposizione è comunque ineliminabile. La riforma del Titolo Quinto è quindi in ultima analisi assicurata dai rappresentanti dei legislatori regionali in Senato, a cui si affiancano quelli dei sindaci della regione, percepiti come particolarmente vicini ai cittadini.

Pertanto, sulla scorta dei criteri di giudizio precedentemente esposti in relazione all'analogia transizione francese e ai limiti politici della seconda fase del lavoro dell'Assemblea Costituente, appaiono pienamente motivate le ragioni di fon-

do di una riforma significativa sulle regole istituzionali per approdare coerentemente alla duvergeriana "Europa della decisione".

Essa, peraltro, non è altro che l'insieme di standard decisionali in grado di ottenere esiti comparabili a quelli delle altre grandi democrazie del continente in presenza di un sistema dei partiti mediamente più fragile.

Per questa ragione, ferma la perfettibilità delle singole soluzioni e la possibilità di interventi incrementali ulteriori, col referendum costituzionale la chiusura della transizione si presenta in questo 2016, per la prima volta, un'opportunità reale. Una scelta che, del tutto a prescindere dal Governo in carica e dal giudizio sulle forze politiche che lo sostengono o che lo avversano, poggia sulle spalle dei giganti del 1946, in linea di continuità con le intenzioni originarie, poi in larga parte tradite per le contingenti ragioni di cui ho parlato, dei costituenti. Un indirizzo di riforma di cui l'Italicum, già vigente ed utilizzabile dal 1° luglio 2016, ha rappresentato un'importante e coerente premessa col doppio turno nazionale (per l'unica Camera destinata ad avere l'esclusiva del rapporto fiduciario) che consente la legittimazione diretta del Governo. La Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa ha già avuto modo di ritenerlo finalizzato a "un miglior compromesso tra efficienza di governo e rappresentanza" dopo un lungo periodo di instabilità".

Del resto Costantino Mortati, nell'intervista citata in apertura, dopo aver invitato a riprendere le fila della riforma costituzionale del Senato congelata nel 1946 si difendeva poi sull'esigenza di giungere a governi di legislatura a partire da una

revisione del rigido proporzionalismo allora adottato nel contesto delle grandi divisioni della Guerra Fredda. Divisioni che si stavano progressivamente e irreversibilmente scongelando, omogeneizzando tutto il Paese sui principi della forma di Stato democratico sociale.

Sulle spalle dei giganti ciascuno è quindi indotto ad esercitare la propria responsabilità di cittadino prima formandosi un giudizio meditato di merito e poi scegliendo l'opzione più fondata nel referendum costituzionale.

Ad una lettura positiva delle trasformazioni elettorali e costituzionali in corso dovrebbe condurre anche lo scenario europeo in profonda trasformazione, con le sue opportunità e i suoi pericoli. Esso richiede indubbiamente un salto di qualità, distinguendo meglio l'integrazione politica più forte della zona Euro dalle cooperazioni ulteriori, giacché i principali problemi che ci troviamo ad affrontare non possono essere affrontati in modo efficace rinazionalizzando le politiche 3.0. Proprio per questo, sia nella fase attuale centrata sulle dinamiche intergovernative sia anche nella successiva, farà differenziare il rendimento istituzionale dei vari Stati nazionali. La scissione tra politics che si svolge a livello nazionale e policies europeizzate ha portato al

riconfiamento di partiti di protesta che sono sintomi della crisi più che loro soluzioni; anzi, queste forze, portando a maggiore frammentazione, rischiano di rendere i sistemi meno efficienti, con esecutivi più deboli e di breve periodo e con crisi di governo molto lunghe anche in Paesi come, in ultimo, la Spagna che Duverger collocava nell'Europa della decisione. Per fortuna tra i grandi Paesi il Regno Unito appare difeso stabilmente dalla forza selettiva del collegio uninominale maggioritario che ha reso una parentesi il Governo di coalizione tra il 2010 e il 2015 e la Francia dal doppio meccanismo maggioritario rafforzato dal 2000 (elezione diretta del Presidente seguita un mese dopo dalle elezioni dell'Assemblea) che regge anche l'urto del partito antisistema, mentre la Germania trova comunque nella sua cultura politica consensuale risorse altrove sconosciute per stabilizzare il sistema, pure al prezzo di comprimere gli spazi di opposizione parlamentare.

Il fatto che il nostro Paese, proprio in questo contesto europeo, vari nel trattamento riforme ragionevoli (senza seguire chimere di impossibile perfezione assoluta o pretendere la coincidenza con teorie di singoli studiosi o di singoli esponenti politici), che lo possano collocare stabilmente nella duvergeriana "Europa della deci-

sione", dovrebbe rappresentare un obiettivo largamente condiviso.

In questo senso il referendum costituzionale del 2016, coronamento di quelli elettorali del 1991 e del 1993 sul superamento della proporzionale, in caso di esito positivo, senza escludere interventi ulteriori, specie sulla forma di governo, potrebbe avere un significato comparabile a quelli francesi del 1958 e del 1962 con cui fu istituita e stabilizzata la Quinta Repubblica facendo transitare stabilmente la Francia dall'Europa dell'impotenza a quella della decisione.

Lo ha del resto chiarito autorevolmente il Presidente Mattarella nel suo discorso del 21 dicembre 2015 alla alte cariche dello Stato quando ha affermato: "Non posso che augurarci ... che questo processo giunga a compimento in questa legislatura. Non entro nel merito di scelte che appartengono alla sovranità del Parlamento e che, stando agli auspici formulati da ogni parte politica, saranno poi sottoposte a referendum popolare. Osservo soltanto che il senso di incompiutezza rischierebbe di produrre ulteriori incertezze e conflitti, oltre ad alimentare sfiducia, all'interno verso l'intera politica e all'esterno verso la capacità del Paese di superare gli ostacoli che pure si è proposto esplicitamente di rimuovere."

Parole su cui tutti dovremmo attentamente meditare.

**Dovrebbe  
essere  
obiettivo  
comune  
il varo di  
riforme  
ragionevoli**



**La  
transizione  
è (quasi)  
finita**  
STEFANO  
CECCANTI  
Giappichelli  
Torino, 2016

**Sì**  
al referendum

**Segnala il  
tuo comitato  
per il Sì al  
referendum  
all'Unità**

segreteria@unita.it

**Palazzo  
Madama.  
Verso un nuovo  
Senato.  
FOTO: ANSA**

