



S. CECCANTI, *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 95.

Questa disamina su alcuni degli snodi centrali del sistema costituzionale italiano e dei suoi cambiamenti propone un'analisi attraverso le lenti del c.d. metodo combinatorio di Maurice Duverger. In particolare l'Autore si sofferma su due temi importanti, l'evoluzione della natura degli atti aventi forza di legge e il bicameralismo in trasformazione, avendo come riferimento le riforme costituzionali approvate dal Parlamento e sottoposte a referendum confermativo.

Nell'introduzione (pp. 1-15) emerge l'ossatura essenziale della prospettiva dell'Autore: un punto di vista giuridico e politologico insieme, che peraltro riprende elementi della tradizione di studi giuspubblicistici dell'Ateneo romano della "Sapienza": tra gli Autori che richiama Lavagna, Amato, Lanchester (p. 4), oltre a Barbera e Tosi.

In questo percorso la tesi di fondo che emerge è che sia un carattere intrinseco al naturale divenire costituzionale "applicare la propria cultura di manutenzione" delle "istituzioni attraverso una serie di riforme della Costituzione" (p. 88). Pertanto, per l'Autore, il contemporaneo tentativo di riforma è il risultato di un processo di evoluzione fisiologico, sospinto da precedenti tentativi ovvero da precedenti assestamenti del regime in punti sintomatici come le modalità dell'esercizio da parte del governo della funzione legislativa (capitolo 3, pp. 53-68), gli eventi decisivi che si dipanano tra il 1988 e il 1992 (p. 42), i mutamenti del sistema dei partiti che comportano "riforme sub-costituzionali" (p. 45) e le riforme costituzionali nel periodo c.d. "del secondo sistema dei partiti" (pp. 34-35).

Il metodo combinatorio è illustrato nel primo capitolo come quello che considera "le istituzioni giuridiche (Costituzioni, leggi elettorali, ecc.) e le forze politiche (partiti e gruppi di pressione) come variabili fondamentali" (p. 5, riprendendo qui Duverger stesso, da *Les partis politiques*, Paris, 1981, 15) su cui si esercitano le due discipline "che si

differenziano per approccio ma non per ambito materiale studiato”. Il Diritto costituzionale e la scienza politica in sostanza, si combinano per studiare correttamente un ambito in cui Benjamin Constant (cit. a p. 4) assume come indissociabili tre elementi caratterizzanti: “tutta la Costituzione (...) nient’altro che la Costituzione (...) tutto ciò che è necessario per far funzionare la Costituzione” (l’Autore richiama in questo P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution*, Paris, 1997, 1-157).

Si tratta di un metodo utile per gli studi orientati alla comparazione e dell’impatto della variabile politica sul sistema costituzionale complessivo. Forse non è un caso che il volume si apra con una citazione di Mortati, uno dei principali esponenti della scuola romana, in *Gli Stati*, n. 10, del gennaio 1973, dove si afferma la distinzione tra una parte sostanziale della Costituzione ed una dedicata all’organizzazione del potere che può e dovrebbe essere oggetto di revisione. La ben nota teoria di Mortati, come le altre teorie c.d. istituzionalistiche, soprattutto in contrapposizione con quelle c.d. normativistiche, mettono in evidenza la necessaria ambivalenza tra Diritto e scelta politica per spiegare la complessità dell’ordinamento costituzionale. La citazione di Mortati è funzionale, soprattutto, all’analisi di uno dei piani che l’Autore descrive del c.d. metodo combinatorio: il sistema dei partiti. Per dare conto dell’*iter* della transizione, parte dagli orientamenti del 1947, spiegando l’incidenza del livello politico su quello del Diritto costituzionale e così il peso di alcuni “problemi irrisolti di settanta anni fa” sugli “interventi” costituzionali di oggi.

Sulla questione assai rilevante, dal punto di vista metodologico, della nascita del metodo combinatorio, vale la pena soffermarsi brevemente.

“Le grandi svolte metodologiche si collegano sempre a punti di svolta nelle concrete dinamiche storiche” (p. 7): con questo punto fermo si ritorna al passaggio costituzionale francese tra la Quarta e la Quinta Repubblica. Il campo di analisi, infatti, si avvale non solo di una visuale interna, ma anche di una inquadratura esterna: una “vista dalla Francia” (in sostanza il primo terzo del volume: pp. XIII, 12-15, 16 e ss.) delle vicende italiane e la breve analisi anche delle vicende istituzionali francesi più incisive. La “lunga crisi di sistema” che accompagna l’evoluzione francese rivela un “tentativo di razionalizzazione ... piuttosto forte” (ivi). In questo contesto Duverger si concentra sui partiti politici, sulle culture politiche, sulle istituzioni, analizzando tutto attraverso il “filtro dei sistemi elettorali”, senza rispondere a “schemi ideologici o astrattamente deduttivi”. È un inquadramento molto utile per leggere anche le dinamiche dei partiti e dei sistemi elettorali italiani nel presente. Il punto da cui Duverger prende le mosse, spiega l’Autore, è la crisi della Quarta Repubblica, non capace di esprimere un sistema “bipolarizzato, a differenza dei sistemi parlamentari più efficienti”. Due aspetti non favoriscono questo risultato: ragioni di cultura e di sistema politico, con l’auto-esclusione del Partito comunista dal governo; ragioni di sistema elettorale, una proporzionale pura già collaudata per l’Assemblea costituente. In questo quadro ci furono due interventi:

l'inserimento di un premio di maggioranza per le elezioni del 1951 e una “cosiddetta «réformette» costituzionale del 1954, che aveva tra gli altri l'obiettivo di rendere più credibile il deterrente dello scioglimento anticipato”. L'Autore illustra la ratio dell'approccio duvergeriano: senza aderire “in alcun modo a quelle teorie sociologiche o empirico-quantitative” che vedevano nelle istituzioni una mera sovrastruttura, egli si concentra sull'elaborazione di nuove regole per “frenare le spinte alla dissoluzione delle istituzioni democratiche”. È in questo contesto che critica pregi e difetti (di sistema) del governo di Mendès France (1954-1956), “efficace governo parlamentare” ma non “stabilizzato in quel quadro politico”; propone l'elezione diretta del capo dell'esecutivo in combinato con l'istituzione di un sistema maggioritario uninominale a doppio turno. Queste proposte, nota l'Autore, spingono verso una “bipolarizzazione combinata sia a livello di vertice sia di collegio”, cui le forze politiche sono costrette per scongiurare una sconfitta elettorale. L'Autore richiama diverse opere di Duverger e passaggi in cui illustra queste e altre intuizioni che si riveleranno propulsive non solo per l'esperienza costituzionale francese, ma anche per quella italiana.

Il metodo combinatorio è importante perché consente la “lettura del contesto con gli strumenti della storia delle istituzioni, della sociologia politica” e della “scienza politica”, “finalizzata al riordino delle istituzioni” anche al fine di esportare e “riprodurre” in altri contesti quelle stesse deduzioni (p. 9). L'Autore sottolinea anche quanto sia importante l'analisi comparatistica nella struttura del metodo stesso, proprio per estendere in un “contesto diverso” e che “lungi dallo spingere al plagio istituzionale, incita all'invenzione” (l'Autore cita COLAS D.-EMERI C. (a cura di), *Droit, institutions et systèmes politiques. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Puf, Paris, 1987, 198).

Dalla prima ricognizione ed elaborazione di una “soluzione considerata ottimale”, il secondo passo metodologico, illustrato dall'Autore, è il confronto e valutazione dello “scarto” tra essa e quella “storicamente percorribile”. All'epoca di Duverger il confronto è quindi tra la forma c.d. neo-parlamentare (su cui l'Autore richiama diversa dottrina: GALEOTTI 1984, BARBERA 1991, lo stesso CECCANTI 2002 e 2007, FROSINI 2004 e CLEMENTI 2005) e la proposta istituzionale di De Gaulle. Duverger sostiene che le sue indicazioni, concretizzate nell'avvio della Quinta Repubblica, tra cui il ripristino del collegio uninominale maggioritario a doppio turno, possono stabilizzarsi solo con l'elezione diretta del presidente della Repubblica. Tale “innesto” costituisce nel 1962, per Ceccanti, “vera norma strutturante del sistema politico-istituzionale”.

L'Autore quindi sottolinea come allo stesso Duverger a quel punto interessi poco la perfetta attuazione di un proprio modello; e come egli sia più soddisfatto del definitivo superamento di un “sistema parlamentare di tipo assemblearistico basato sul ruolo decisivo di partiti di centro dopo il voto” a favore invece di un contesto in cui “senza dover ricorrere a un modello presidenziale americano, fondato sulla separazione delle

istituzioni, che avrebbe a suo avviso manifestato problemi analoghi di debolezza dell'esecutivo rispetto alla IV Repubblica" (p. 10).

L'Autore poi descrive l'approdo di Duverger alla categorizzazione della forma di governo c.d. semipresidenziale, come una operazione "politico-intellettuale" susseguente l'elaborazione scientifica. Due le ragioni di fondo. La prima di ordine scientifico per "non dissolvere il peculiare funzionamento del sistema francese". A proposito l'Autore sottolinea come, salvo il caso di coabitazione, la fiducia origina dell'elezione presidenziale "su cui si modella *dopo* la maggioranza presidenziale in Parlamento" (corsivo dell'Autore stesso). La seconda di ordine politico, "per certi versi opposta", di "spiegare ai francesi" che uscire da un sistema parlamentare-assembleare non creava un'altra anomalia, ma determinava un altro tipo di regolarità (p. 11).

Nel contesto italiano *post* 1989, Ceccanti trova alcune analogie con la "crisi di regime strisciante" osservata da Duverger.

Ripercorre quindi l'influenza dello stesso, nel dibattito accademico italiano già prima dell'89 e poi negli interventi normativi successivi al crollo del Muro. Cita Galeotti (1967), Elia (1970), Barbera (in una serie di interventi sistematizzati nel 1991), Pasquino (1985). Riporta poi l'influenza della dottrina (mediata) di Duverger tanto sulla legge 25 marzo 1993, n. 81, recante "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale", quanto sulla nuova forma di governo regionale introdotta con la riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni". Infine sottolinea l'influenza culturale nel periodo tra i referendum elettorali e la c.d. terza bicamerale, richiamando un passaggio di cui lo stesso Autore è stato protagonista (M. DUVERGER, *La cultura delle riforme*, in *Ricerca*, 42-46 e S. CECCANTI, *Maurice Duverger e la Fuci: un incontro non casuale e fecondo*, in *www.fuci.net*). Spiega quindi come è stata percepita la proposta semi-presidenziale (elezione del presidente della Repubblica) o quella neo-parlamentare (legittimazione diretta del primo ministro) nel momento di "crisi strisciante di regime" e di proposta di riforma. L'Autore individua due cause, negli anni '90, del "capovolgimento" dei pregi dei modelli di Duverger, in elementi per non scegliere quella che all'Autore l'unica forma che Duverger stesso "giudicava adeguata alla frammentazione persistente del nostro sistema di partito". Da una parte, quindi, la persistente delegittimazione dei poli, dall'altra, il sopravvissuto "complesso del tiranno tra le élites dirigenti" (p. 13). Ciò, insieme ad un quadro istituzionale che riservava posizioni "di vertice con poteri ambigui", presentò come punti di forza gli elementi che Duverger e poi Vedel, indicavano come limiti dell'esperienza (*ante* riforma) francese.

Per quanto riguarda la forma semi-presidenziale, proposta da ultimo nella bicamerale D'Alema, fu "delegittimata" dal punto di vista "teorico e della buona progettazione istituzionale" L'Autore, richiamando un'espressione di Lauvaux (p. 13), sostiene che in

quegli anni è presente un certo “strabismo istituzionale”: si sostiene l’elezione del presidente della Repubblica, ma anche di ridurne i poteri. Quindi, per l’Autore, si sostiene in astratto un modello per eliminare le ambiguità, tuttavia delineando “in concreto un modello che avrebbe invece moltiplicato ogni ambiguità”.

Per ciò che attiene invece al modello neo-parlamentare, sempre duvergeriano, anch’esso per l’Autore è stato delegittimato con una operazione metodologicamente scorretta. Chi in quegli anni non sostiene la forma in esame, prende ad esempio “l’effimero tentativo israeliano”. Ad una corretta analisi combinatoria, invece, si può osservare che quello non era espressione compiuta della forma neo-parlamentare, essendo stata abbinata una proporzionale pura alla elezione diretta del premier, nonché diverse deroghe alla regola *simul stabunt simul cadent* (cfr. p. 14).

L’Autore sottolinea che il metodo di Duverger non confonde “legittimazione diretta in via politica” e “elezione diretta in termini giuridici formali”; piuttosto cerca di utilizzare l’elezione diretta come “sostituto funzionale dell’esistenza di un sistema bipartitico che consenta la legittimazione diretta”. Da questa premessa l’Autore propone una classificazione dogmatica, a rigore, della forma di governo israeliana “non come terza sotto-tipologia a parte rispetto alle altre due più tradizionali, maggioritaria-bipolare-neoparlamentare e non maggioritaria-multipolare-veteroparlamentare, ma come facente parte della seconda”.

Questa lezione metodologica è utilizzata come premessa di metodo, appunto, per affrontare le evoluzioni culturali-costituzionali italiane, sempre a partire dal 1989, arrivando al presente. Osservando la contemporaneità con questo metodo, è possibile inquadrare la fisiologia normativa costituzionale, *sub*-costituzionale e ordinaria, come diretta o mediata espressione di mutamenti che avvengono sul piano del sistema dei partiti e del sistema elettorale.

Tra i successivi capitoli del volume, che si applicano a questioni fondamentali di riforma è necessario soffermarsi almeno sul capitolo centrale, dedicato ad un tema classico e cruciale per il dibattito costituzionale italiano, in parte affrontato negli anni ’90 ma ancora espressione di difficoltà generali. Si tratta del capitolo terzo: “Decreti legge e decreti legislativi in Italia” (pp. 53-65).

L’Autore utilizza la metafora efficace di “due satelliti” cui i Costituenti assegnano una “orbita quantitativa e qualitativa molto limitata”, nel sistema delle fonti, come eccezioni alla normale funzione legislativa, il cui esercizio è affidato alle Camere. Velocemente passa poi alla descrizione della “significativa deviazione dalle orbite”, illustrando le “cause strutturali” di questa deviazione.

Ricorda infatti come la Corte costituzionale e il legislatore hanno cercato di limitare e riallineare questa esorbitanza “per quantità e qualità (specie i decreti-legge)” degli atti del governo. Ma non esistendo una “legge organica” come in Francia, intermedia tra Costituzione e legge ordinaria, la legge 23 agosto 1988, n. 400 recante “Disciplina



dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del Consiglio dei ministri", secondo l'Autore questa è rimasta "lettera morta", e comunque i limiti da essa posti "sono stati poi travolti dalle successive leggi di conversione, equiordinate alla legge n. 400".

"Sarebbe sbagliato interpretarle", osserva, le nuove orbite, "senza vedere le cause che le hanno determinate"; "magari per sostituire le patologie con diverse fisiologie": "è illusorio immaginare di poter tornare puramente e semplicemente alle vecchie".

La causa principale della deviazione del decreto-legge dall'orbita originaria è nel fatto di "un governo privo di poteri efficaci nella programmazione dei lavori parlamentari" (p. 54). Dunque il decreto-legge è utilizzato come "sostituto funzionale" della "corsia preferenziale per i disegni di legge del governo in Parlamento". Richiama sul punto Predieri, come una sorta di "casi di un'iniziativa legislativa rafforzata".

La seconda causa è l'incidere del diritto dell'Unione europea, che comporta la necessità di recepire o di rispondere con atti di diritto interno in modo diversificato e in tempi diversi: questa causa incide sul decreto legislativo.

Secondo l'Autore un approccio che potrebbe definirsi nostalgico, alla materia, pretendendo di riportare le orbite alla versione originaria, si pone in uno "schema arcaico, non corrispondente a nessuna grande democrazia" in cui "l'esecutivo si limita ad eseguire passivamente". Critica questo punto di vista, spiegando che questo approccio non consente di valutare l'impatto sulla forma di governo che il fenomeno di deviazione delle orbite ha prodotto.

Proprio partendo dalla forma di governo, spiega che elemento tipico della forma di governo parlamentare è il rapporto fiduciario, che di norma parte dagli elettori ed è poi specificato nel raccordo con la maggioranza parlamentare. Non potendosi affermare in modo fisiologico il ruolo del governo, si assiste oggi ad un "negoziato permanente e talora oscuro del governo con i gruppi parlamentari e i gruppi di interesse".

Da qui emerge il metodo combinatorio: questa dinamica, per l'Autore, è "l'indicatore" che dimostra una delle prevalenti derive assemblearistiche presenti nel sistema italiano contemporaneo. Esempi, in quest'ottica, sono "decreti-legge che nascono spesso magri se non addirittura anoressici, diventano molto spesso obesi, cosa che non accadrebbe se il perno del procedimento fosse il governo".

Questa la chiave di lettura con cui l'Autore approccia il tema della decretazione governativa. Procedo quindi analizzando i dati più aggiornati sulla legislazione, mostrando come la legge ha è definitivamente più informata a quei caratteri di esclusività e predominanza nel sistema delle fonti. Caratteri ripresi da una parte nelle leggi di conversione, che sono cresciute anche in termini di commi. Questa analisi si inserisce nella tradizione dottrinale che da almeno trent'anni si è occupata del fenomeno della c.d. "crisi della legge". Ma l'approccio combinatorio dell'Autore si sofferma sulle dinamiche politico-parlamentari per dare conto *funditus* dell'evoluzione della forma di governo.

Osserva che “su tutti i decreti-legge più grandi e/o politicamente più controversi” è posta la fiducia, “in modo da compattare la maggioranza”. Questo genera l'ostruzionismo parlamentare, secondo le modalità proprie di ciascuna Camera.

Alla Camera dei Deputati “l'esame degli ordini del giorno si concentra in un'autonoma fase procedurale che, in caso di votazione di fiducia, in genere si dilata di molte ore, con la presentazione di centinaia di ordini del giorno, ognuno dei quali assorbe molti minuti tra illustrazione, parere del governo ed eventuale votazione” (p. 57). Al Senato, è proposto un maxiemendamento che “travolge la discussione anche degli ordini del giorno, che avviene contestualmente a quella degli emendamenti”.

Altro elemento dinamico che l'Autore analizza è la consapevolezza in capo a deputati e governo che il decreto-legge sia “l'unico strumento in grado di arrivare effettivamente al termine dell'*iter*”, che comporta “un uso drogato dei contenuti”. Si tratta di decreti-legge eterogenei, presumibilmente adottati in carenza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza. Temi affrontati dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina in modo molto attento; valutazioni e interventi che l'Autore richiama sulla verifica della immediata applicabilità delle disposizioni, sulla omogeneità dei decreti-legge e delle leggi di conversione, verifica dei presupposti e sul “gioco ad incastro” tra decreti-legge e decreti legislativi o leggi di delega (cfr. pp.58-60).

Con ciò si propone una lettura degli interventi della Corte costituzionale, che rappresentano argini corretti ma non in grado di agire sulle cause, quelle cause che il Diritto costituzionale da solo non potrebbe governare: “Gli argini sono comunque deboli”, pertanto sarebbe necessario intervenire sulla materia.

Sulla delegazione legislativa, l'Autore analizza l'evoluzione della fisionomia di leggi e decreti di delegazione, anche qui riportando l'evoluzione giurisprudenziale e la categorizzazione dogmatica. L'obiettivo resta comunque descrivere la prassi per cogliere l'evoluzione della forma di governo.

Appare significativa l'analisi dei tempi parlamentari. “La durata normale delle delega è di un anno, per quelle complesse si arriva a 18 o 24 mesi”. Tempi che si sommano alle complessità procedurali che coinvolgono i pareri di diversi organi. L'analisi è particolarmente attuale se si pensa al caso della attuazione della legge 7 agosto 2015, n. 124 recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, che comporta diversi decreti di attuazione su settori cruciali dell'ordinamento. Sull'acquisizione dei pareri parlamentari, l'Autore nota come “il tasso di accoglimento è apparentemente piuttosto alto, pari circa alla metà delle osservazioni e ai due terzi delle condizioni, forse decisamente al di là della fisiologia delle forme parlamentari in cui il governo si pone come comitato direttivo della maggioranza (a patto che, evidentemente, essa sia sufficientemente coesa), anche se non sempre le condizioni sono poste in modo da avere un seguito effettivamente puntuale e stringente”.

Sui pareti della Conferenza unificata Stato-regioni-città, il rapporto è “più conflittuale”: le sue “condizioni sostanziali” sono “recepite in circa la metà dei casi”. Anche se, nota Ceccanti, si pone il “problema se la Conferenza abbia la legittimazione sufficiente, per composizione e per modalità di lavoro, per poter fisiologicamente chiedere di più”.

In sostanza, leggi di conversione e delegazione determinano una sorta di “colegislazione” con caratteri diversi: mentre nel primo caso si tratterebbe di un tipo “obiettivamente univoco, in senso patologico e assemblearista”, nel secondo caso sarebbe “strutturalmente più ambigua”. Nel duplice senso che si consente alle Camere di intervenire in un momento successivo alla promulgazione della legge di delegazione, e dopo l'intervento dell'altro co-legislatore, determinando uno schema moderno; ma al tempo stesso si certifica “l'impraticabilità del procedimento legislativo ordinario e lo si fa crescere quindi al di là di ogni limite” (p. 64).

Conclude così nel senso che è necessaria una riforma della materia “per rientrare in una fisiologia del sistema”, che tenga conto non tanto del modello teorico valido ed accettato nel momento costituente, quanto per prendere atto delle “nuove orbite” e dar loro una compiuta veste giuridica.

La conclusione di questo capitolo: “la riforma costituzionale per rientrare in una fisiologia di sistema” (p. 64) si può applicare anche al quarto e conclusivo “Il bicameralismo italiano in trasformazione”.

Completa questo volume, che si conclude con il *fac simile* della scheda del referendum costituzionale confermativo, che di fatto l'Autore auspica concluda la lunghissima transizione evocata nel titolo, una “appendice didattica” sulla nuova legge elettorale che entrerà in vigore il primo luglio 2016. Un lavoro insomma che non solo utile ad una riflessione sul metodo scientifico di approccio alle tematiche del Diritto costituzionale, tanto per gli specialisti che per un pubblico più ampio, ma vuole apportare un impegnato *contributo per il discernimento costituzionale*, auspicato di recente dalla migliore dottrina.

Paolo Bonini