

Rappresentanza politica e stabilità del Governo: due piani da non sovrapporre

(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

Gaetano Azzariti

1. - Le discussioni sui sistemi elettorali investono due piani tra loro distinti, che si tendono invece a sovrapporre: da un lato le logiche proprie della rappresentanza politica, dall'altro quelle della stabilità dei Governi.

Il primo è l'orizzonte del costituzionalismo "classico". Lo specifico ambito concettuale entro cui, ad esempio, si è venuta a dispiegare la densa riflessione di Hans Kelsen sul primato del Parlamento con la sua apologia del sistema proporzionale, nonché, più in generale, ogni riflessione sul Parlamento inteso come luogo di formazione della volontà popolare e del compromesso politico. Prospettiva che sembra si sia venuta progressivamente ad offuscare, assorbita entro un distinto ordine del discorso, quello della governabilità. E' noto che da tempo, infatti, le proposte di riforma elettorale tendano essenzialmente a definire i criteri per la scelta dei Governi e di chi li deve presiedere, sottostimando la questione della composizione della rappresentanza parlamentare.

In tal modo non si è reso un buon servizio alle ragioni della rappresentanza parlamentare, che sono state fortemente indebolite, ma non si sono neppure adeguatamente affrontate le delicate questioni legate alla stabilità dei Governi. Basta guardare con un minimo di realismo e di disincanto al panorama attuale per rendersi conto dell'esito fallimentare cui si è pervenuti.

Dal lato della rappresentanza, l'ultima legge elettorale appare il frutto più maturo (qualcuno potrebbe ritenere anche un po' "marcito") di una stagione, che si annunciava propensa a ridurre il peso dei partiti nella scelta dei candidati e intenzionata a potenziare il rapporto tra elettori ed eletti, ma che si è invece conclusa con le liste bloccate formate dalle segreterie dei partiti senza alcuna possibilità di incidere sulla composizione parlamentare da parte degli elettori. I membri parlamentari eletti con la vigente legge elettorale, più che "rappresentanti della nazione", risultano espressione diretta dei partiti: rappresentanti di questi e da questi scelti, non invece dal corpo elettorale la cui volontà si è espressa esclusivamente nel voto di lista. La trasformazione dei rappresentanti del popolo in rappresentanti dei partiti esprime il percorso compiuto e la crisi profonda in cui versa la rappresentanza, tutta ormai rinchiusa entro la sfera circoscritta della politica. Fossero le attuali formazioni politiche in grado di esercitare il ruolo di intermediazione tra lo Stato e la società civile, si potrebbe in fondo sorvolare sulla assunzione in via esclusiva da parte di questi del compito di selezionare la nostra *ruling class*. Non è purtroppo così. Sono partiti ormai autoreferenziali ed incapaci di rappresentanza sociale a scegliere, non solo chi candidare, ma, in

base alla collocazione in lista, anche chi “nominare” proprio parlamentare. L’attuale manifesta scarsa qualità del ceto politico-parlamentare è lo specchio di una situazione in cui la questione della rappresentanza politica non è più assunta come il problema centrale della democrazia, importando ormai solo la stabilità del Governo, comunque essa sia ottenuta.

Anche dal lato della stabilità dei Governi, non credo possano vantarsi successi. Si è teso a ridurre il “multipartitismo estremo” che caratterizzava la nostra forma di governo parlamentare ed il numero delle formazioni politiche è aumentato, si è teso a superare la logica dei Governi di coalizione, ma essa si è semplicemente spostata all’interno dei due schieramenti. Un bipolarismo debole e rissoso che costringe i partiti a schierarsi, imponendo unioni forzate e alleanze di Governo, ma che, dopo il momento elettorale, non elimina – anzi esalta – le differenze tra le parti della medesima coalizione. Alla complessa, ma pur sempre fisiologica, dialettica maggioranza-opposizioni pare sostituirsi la patologica rissosità entro la maggioranza coatta. Ci si è scagliati contro la “durata breve” dei Governi e la frequenza delle crisi che hanno caratterizzato il primo quarantennio della Repubblica, senza avvedersi che il problema non è la durata nel tempo delle compagini governative, ma la coerenza di indirizzo politico e la capacità di dare corso ai programmi espressi dalle maggioranze parlamentari. Si è giunti così - nella scorsa legislatura - al paradosso di un record di durata del Governo (1412 giorni del secondo Governo Berlusconi, seguito da un terzo Governo Berlusconi che ha completato la legislatura) accompagnato ad un massimo di indeterminatezza di indirizzo.

Quanti sono disposti ad ammettere che la transizione italiana e la retorica del maggioritario hanno condotto ad un esito paradossale? Addossare ogni responsabilità all’ultima modifica della legge elettorale - la “porcata” (riprendo l’autorevole definizione dell’estensore della proposta) di fine legislatura - sarebbe non solo miope, ma anche falso. Se dunque non si vuole perseverare nell’errore sembra giunto il tempo di tornare a riflettere sulle prospettive generali che danno senso specifico alle scelte relative ai sistemi elettorali.

Si potrebbe provare allora a ragionare tenendo distinte le questioni della rappresentanza politica da quelle della stabilità dei Governi.

2. - Sul piano della rappresentanza basterebbe tornare a Kelsen. Una rappresentatività effettiva e non distorta dei diversi interessi sociali e delle forze politiche organizzate nell’ambito dell’istituzione parlamentare non appare un valore che può essere sacrificato sull’altare della governabilità perché essa rappresenta il fondamento stesso su cui si basano i sistemi democratici e *pluralisti*. Il primato del Parlamento si esprime non solo nel momento della decisione, ma prima e con maggior significato nel momento della formazione della volontà parlamentare. Il ruolo delle

minoranze diventa essenziale perché tutte assieme, nella propria diversità e specificità d'interessi, concorrono alla decisione della maggioranza al fine di conseguire il compromesso necessario, e a legittimare così la decisione politica. L'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale appare dunque una conseguenza necessaria alla volontà di conservare la dialettica politica e sociale, che rappresenta un "valore" delle democrazie pluraliste. Perciò un'alterazione nella distribuzione dei seggi rispetto ai voti conseguiti da ciascuna forza politica che si presenta alle elezioni non potrebbe a rigore essere ammessa.

Si afferma, con qualche ragione, che nel nostro Paese un sistema proporzionale "puro" rischia di produrre un'insostenibile polverizzazione della rappresentanza in Parlamento, con l'effetto di rendere fragile ogni possibile compromesso parlamentare. In tal caso la dialettica parlamentare finirebbe per degenerare nel particolarismo degli interessi, non riuscendo a pervenire alla necessaria sintesi politica di carattere generale. Per evitare quest'esito - infausto per l'intero sistema rappresentativo - si ritiene utile introdurre dei correttivi nella distribuzione dei seggi pur volendo salvaguardare la logica proporzionalistica.

La prima misura normalmente richiamata è rappresentata dal premio di maggioranza. Una regola elettorale che può adottarsi quale che sia il sistema prescelto, alterando l'esito del voto e modificando la distribuzione dei seggi per "premiare" uno tra i contendenti (o un gruppo di questi). Uno strumento, a mio modo di vedere, contronatura. Molti fautori di questa misura possono essere stati accecati dalla contingenza e dalle garanzie di governabilità (mischiando i due piani che qui si ritiene di dover tenere distinti) che essa ha esercitato nelle passate legislature ed in quella in corso in particolare. Se non ci fosse stato il premio di maggioranza, oggi al Senato sarebbe il centrodestra ad avere una risicata maggioranza e alla Camera la situazione sarebbe ben più sfavorevole per il centrosinistra. Accecamento che ha portato alcuni a proporre un quesito referendario da cui, nel caso dovesse trovare attuazione la normativa di risulta, deriverebbe addirittura un premio abnorme: qualunque lista riesca ad ottenere un voto in più rispetto alle altre, a prescindere dalla percentuale conseguita e dal complessivo esito elettorale, ottiene in premio la maggioranza dei seggi in Parlamento. Il "listino" o il "listone" che ottiene un maggior numero di voti in termini relativi, in ipotesi anche con un numero di suffragi assolutamente minoritari, sarebbe in ogni caso premiato ricevendo in dono il numero di seggi necessario per prevalere in termini assoluti su tutti gli altri competitori politici. Come dire, il premio è la democrazia stessa. E' evidente l'incompatibilità di premi in seggi - tanto più essi sono elevati - con le logiche che presiedono alla rappresentanza proporzionale ed effettiva. Può aggiungersi un'ulteriore considerazione che vale ad escludere la compatibilità del "premio" entro il nostro ordinamento costituzionale. Prescrive il nostro testo costituzionale, infatti, che ogni membro del Parlamento rappresenta la nazione ed esercita le sue

funzioni senza vincolo di mandato. Ci sarebbe da chiedersi se ciò possa valere anche per quei parlamentari “aggiunti”, che hanno ottenuto il seggio in virtù del premio e grazie ad un accordo di coalizione. In tali casi il vincolo di maggioranza, grazie al quale hanno ottenuto il seggio, potrebbe compromettere la libertà di mandato. Qualcuno potrebbe persino sostenere che essi più che rappresentare la nazione rappresentano la coalizione vincente.

Può essere allora introdotto uno sbarramento per escludere gli interessi (nonché le forze politiche che li rappresentano) ritenuti marginali? Si parla in proposito di una “soglia” del 5%, che, nel contesto italiano, sarebbe tutt’altro che irrilevante. Questa misura è da preferire alla precedente, in quanto seleziona i soggetti politici in “entrata”, imponendo ad essi un grado rilevante di rappresentatività, ma almeno non altera l’esito del voto e la distribuzione dei seggi in “uscita”, dopo che i soggetti politici hanno superato l’ostacolo. Le maggiori difficoltà per l’introduzione di questa misura in Italia com’è noto sono politiche: troppi i partiti attualmente in Parlamento che si collocano al di sotto della soglia prevista. Da qui le richieste di abbassare il limite ovvero di ritagiarlo secondo le convenienze di alcuni gruppi politici locali. Ma in tal modo lo sbarramento non servirebbe a nulla, si aggirerebbe l’ostacolo, e la frammentazione proseguirebbe indisturbata.

Il proposito di evitare una dispersione della rappresentanza, rendendo il Parlamento un teatro dove recitano a soggetto mille diversi protagonisti, ciascuno portatore di mille microinteressi, potrebbe essere perseguito in modo più lineare e nel rispetto pieno della logica proporzionalistica, con una misura affatto diversa, che non si propone di alterare l’esito del voto, bensì di rendere più autorevole e funzionale l’organo della rappresentanza: la riduzione del numero dei parlamentari. In tal modo s’introdurrebbe una clausola di sbarramento per così dire “naturale”. Riducendo inoltre la platea dei parlamentari si renderebbero questi più autorevoli, facendo diventare la selezione più impegnativa. Anche le possibilità di raggiungere un solido compromesso parlamentare verrebbero ad aumentare, mentre più in generale si darebbe una maggiore funzionalità dell’organo parlamentare, senza però alterare il principio della rappresentanza proporzionale. Chi ritiene debba preservarsi la rappresentanza delle diverse forze politiche adottando sistemi elettorali che non alterino sostanzialmente il voto nel momento della distribuzione dei seggi, ma vuole combattere la polverizzazione eccessiva della rappresentanza favorendo la discussione tra le diverse componenti in un organo non pletorico, potrebbe impegnarsi in questa direzione. Una forte riduzione nel numero dei parlamentari potrebbe anche essere accompagnata da una semplificazione del nostro sistema bicamerale “perfetto”: dal monocameralismo, al bicameralismo differenziato, all’istituzione di una Camera delle Regioni, sono pressoché infinite le ipotesi per superare una situazione che tutti sostengono non sopportabile, ma che tutti continuano a tollerare. C’è evidentemente da chiedersi se

ci sia la volontà e la “forza” politica per proposte così impegnative. In ogni caso vale la pena sollevare la questione.

3. – Un sistema elettorale sostanzialmente proporzionale ridurrebbe anche il rischio di modifiche costituzionali effettuate, come in passato, dalle maggioranze parlamentari contingenti. Dopo il referendum del 25-26 giugno si è avvertita l’esigenza di “porre in sicurezza” la Costituzione e il Comitato promotore ha formulato l’auspicio di un innalzamento dei *quorum* necessari per la sua revisione. Vi è una strada “naturale”, che peraltro non richiede revisioni costituzionali, per impedire la modifica del testo costituzionale effettuato da parte di una minoranza che solo grazie all’artificiale alterazione della rappresentanza politica raggiunge la maggioranza in Parlamento. Essa è rappresentata dal mutamento del sistema elettorale in senso proporzionale. Potrebbe essere un decisivo passo per la “messa in sicurezza” della Costituzione.

4. - Per quanto riguarda il problema della stabilità del potere esecutivo, ho già espresso la mia opinione circa il fallimento degli sforzi fin qui compiuti tesi a migliorare l’efficienza e la capacità di governo. E’ mia convinzione, d’altronde, che la capacità del Governo sia legata alla possibilità di attuare un indirizzo politico coerente e condiviso da parte di tutti i partiti della coalizione che lo sostengono. In tempi di crisi della politica non può stupire che i Governi non riescano ad esprimere grandi progetti, tampoco a realizzarli. La “stabilità” ricercata dagli inizi degli anni ’90 è inversamente proporzionale alla capacità dei partiti di progettare serie ed innovative politiche di governo: la “stabilità” come protesi di governo, per cercare di colmare il vuoto lasciato dalla fine della politica.

Non di solo artificio s’è però trattato. I ripetuti tentativi di rafforzare gli esecutivi, accompagnato dal vuoto di politica, hanno infine espresso tutta la pericolosità costituzionale nell’ultima proposta di revisione costituzionale: il “premierato assoluto”, i cui rischi per la tenuta democratica del sistema sono stati infine riconosciuti da gran parte degli studiosi, ma anche da molti tra i politici che avevano contribuito non poco in precedenza all’artificiale rafforzamento del Governo. Poi è giunto il referendum.

Dopo l’esito del pronunciamento del corpo elettorale non credo possa continuarsi la marcia verso un rafforzamento senza contrappesi dell’esecutivo a scapito delle ragioni degli altri poteri e del Parlamento in particolare.

Non si esclude per questo una possibile “razionalizzazione della forma di governo parlamentare”, cioè l’individuazione di quei meccanismi istituzionali necessari affinché la supposta centralità parlamentare non produca una “degenerazione parlamentaristica” (secondo quanto

riteneva già l'Assemblea costituente approvando l'ordine del giorno Perassi), ma che oggi sarebbe da intendersi essenzialmente come un tentativo di rendere meno evidente il pericolo di una "degenerazione politicistica" (lo scontro politico in assenza della politica).

Una volta – come qui si propone – sganciata la discussione della stabilità dei Governi dalla riforma dei sistemi elettorali, riconosciuta l'autonomia e l'importanza delle garanzie necessarie per assicurare un'effettiva rappresentanza parlamentare, il problema del Governo e della razionalizzazione della sua struttura e delle sue funzioni, può essere riproposta ed assumere una sua propria legittima autonomia.

In questo quadro non sarebbe neppure difficile accordarsi sugli specifici interventi da prospettare: le tre tipiche misure che in Germania hanno garantito la stabilità affiancando – ma non sovrapponendosi – ad un sistema elettorale di stampo proporzionalista. L'elezione del Presidente del Consiglio – e non dell'intero Governo – in Parlamento e il potere di revoca dei singoli Ministri attribuito al Presidente del Consiglio al fine di sostenere l'unitarietà di indirizzo politico del Governo, nonché l'obbligo di eleggere un successore nel caso di voto di sfiducia del Governo in carica (c.d. sfiducia costruttiva) al fine di impedire crisi al buio o solo strumentali. Misure che potrebbero garantire al Presidente del Consiglio dei Ministri di far valere pienamente la propria responsabilità costituzionale di direzione della politica generale del Governo, mantenendo l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei Ministri, così come recita l'articolo 95 della nostra Costituzione. La sfiducia costruttiva, in particolare, renderebbe ardua la sostituzione del Governo in carica, costringendo i parlamentari ad abbandonare l'uso della crisi di governo per aprire la discussione sul "futuro" ovvero usare della crisi di governo per ridefinire gli equilibri interni alla maggioranza, fornendo un forte ausilio alla stabilità. Tutto ciò non varrebbe ancora a risolvere l'assenza di politiche condivise e incisive, che rappresenterebbero la più efficace misura di stabilizzazione, ma non spetta alle regole istituzionali sostituire la politica.

5. - Tutte le misure da ultimo richiamate (l'elezione parlamentare del Presidente del Consiglio, la revoca dei Ministri, la sfiducia costruttiva), richiedono una revisione della Costituzione. Sarebbero tutte modifiche puntuali e integrative del sistema costituzionale vigente, dunque molto distanti da quelle complessive ed eterogenee definite nella stagione che è alle nostre spalle, che hanno teso a travolgere e cambiare la natura del sistema costituzionale italiano. Dopo il referendum costituzionale di giugno, che ha ormai seppellito e reso impraticabile ogni ipotesi di "grande riforma", le uniche prospettabili.

Potrebbe però obiettarsi che seguire la via della revisione costituzionale richiede un tempo che non è compatibile con quelli sincopati cui costringe la richiesta referendaria (ammesso che si

raggiunga il numero di firme necessario e che la richiesta sia considerata ammissibile dalla Corte costituzionale, il che non è scontato). Tanto più se – come pure s'è auspicato – si volesse anche pensare a ridurre il numero dei parlamentari, per non parlare della ridefinizione del nostro sistema bicamerale. Inoltre, non sembra proprio che, in questo periodo, siano presenti le condizioni politiche per decisioni così impegnative. La strada indicata, sempre che si voglia percorrerla, richiederebbe certo tempi di maturazione non brevi. Tuttavia non necessariamente ciò è da intendersi come un ostacolo insormontabile o deve portare a rinunciare alla prospettiva complessiva che si è qui definita. All'opposto, a ben sperare, si può affermare che una politica dei due tempi potrebbe favorire il disegno complessivo.

Nulla esclude, infatti, che si decida “subito” di ridare voce alle ragioni della rappresentanza sacrificata in questi anni, adottando una legge elettorale che restituisca al Parlamento il suo ruolo e la sua dignità. Si eviterebbe così il rischio di proseguire sulla strada del rafforzamento del Governo a scapito degli altri organi costituzionali (evitando ogni pericolo di “premierato assoluto”, dunque). Una strada, quest'ultima, di rafforzamento a senso unico del Governo che è stata respinta dal corpo elettorale con il referendum di giugno, che non può dunque essere più proseguita. Una volta però “messi in sicurezza” il Parlamento e la rappresentanza politica, le misure di razionalizzazione della forma di governo e di stabilità dell'organo Governo possono essere attuate con più convinzione e minori timori di involuzione autoritaria.

Schematizzando, dunque, prima la riforma elettorale che garantisca un rafforzamento della rappresentanza politica, poi le misure per assicurare la stabilità ai Governi. Si tratterebbe del ribaltamento delle priorità dell'ultimo quindicennio. Ritengo che non sarebbe un male. Un realismo politico contingente, in caso, potrebbe indurre a desistere ed a cercare soluzioni meno radicali. Non è detto però che il realismo “a breve” debba sempre prevalere.