

Forma di governo e legge elettorale

Vincenzo Cerulli Irelli

1. Ogni riflessione sulla legge elettorale presuppone la definizione della forma di governo nella quale la legge va ad inserirsi, consolidandola e svolgendo al meglio le sue potenzialità, ovvero modificandola in alcuni suoi elementi; sino ad individuare il punto al di là del quale una determinata legge elettorale diventa incompatibile con la forma di governo prescelta; ovvero con quella in essere che si ritiene di non poter superare.

Nel nostro sistema positivo, la forma di governo disegnata dalla Costituzione e consolidatasi nei decenni in cui l'ordinamento costituzionale si è sviluppato ed evoluto, è sicuramente da ascrivere a quelle del tipo democratico parlamentare. In questa forma di governo è demandata all'elettorato la scelta circa le forze politiche, i loro programmi, i loro candidati, nella competizione elettorale per l'elezione del Parlamento; ma è demandata al Parlamento eletto ogni decisione circa il Governo da esprimere, nella sua composizione, nel suo programma nelle singole azioni concrete. Su ogni passaggio dell'azione di governo, occorre che rimanga fermo il rapporto di fiducia espresso dal Parlamento nei confronti del Governo al momento della sua formazione; senza il quale il Governo perde la legittimazione a governare e deve rassegnare le proprie dimissioni.

Ovviamente, ogni decisione parlamentare circa la struttura e l'azione del Governo è strettamente condizionata dal voto popolare dal quale lo stesso Parlamento è stato espresso. Il che riguarda allo stesso modo i programmi e gli uomini. E così ad esempio, l'indicazione espressa da alcune liste elettorali del nome del futuro primo ministro, ove queste liste elettorali risultino vincenti nella competizione elettorale, risulterà politicamente vincolante sulle scelte che successivamente il Parlamento è chiamato ad esprimere in sede di voto di fiducia. E ancora, la precisa indicazione circa specifici impegni di programma che alcune delle forze politiche assumono nell'ambito della competizione elettorale, diventa politicamente vincolante nelle successive valutazioni che il Parlamento è chiamato ad assumere con riferimento all'azione del Governo, una volta che quelle forze politiche siano risultate vincenti nella competizione elettorale. Si tratta di elementi sicuramente importantissimi nel funzionamento del sistema politico, il cui rilievo può essere più o meno intenso, a seconda del momento politico nel quale ci si trova, a seconda del rapporto tra le forze politiche, della loro struttura interna, e così via; ma che non incidono sulla forma di

governo , che resta quella democratico parlamentare, nella quale l'azione di governo complessivamente intesa, sul versante legislativo come sul versante dell'Esecutivo, è affidata alla responsabilità del Parlamento; il quale ovviamente è chiamato a risponderne di fronte al corpo elettorale al momento in cui per scadenza del mandato, ovvero per scioglimento, il corpo elettorale sarà chiamato ad esprimere un nuovo voto.

Ciò significa, ad esempio, che in un sistema di questo tipo, una volta che una determinata maggioranza di governo quale uscita dalla competizione elettorale, entri in crisi, e questa crisi possa portare alle dimissioni del Governo, ovvero una volta che la sua azione in alcuni suoi aspetti non incontri più la fiducia di alcune componenti politiche che hanno formato quella maggioranza, alle dimissioni del Governo debba seguire la ricerca in Parlamento di una maggioranza alternativa. Ritenere che in casi del genere sarebbe dovuto lo scioglimento del Parlamento e il ritorno al corpo elettorale per l'elezione di un nuovo Parlamento (ciò che viceversa diviene necessario nel caso una nuova maggioranza non si riesca a formare), sarebbe non in asse con le caratteristiche proprie della forma di governo democratico parlamentare.

Queste caratteristiche fondamentali della forma di governo non hanno subito a mio giudizio modificazioni per effetto del passaggio “dalla Prima alla Seconda Repubblica”; e di ciò è conferma la prassi seguita in questi anni, in occasione di alcune crisi politiche che si sono verificate. E anche in occasione della stessa possibile crisi politica, ventilata e poi sventata, che avrebbe potuto portare alle dimissioni del governo Prodi, la soluzione cui probabilmente si sarebbe pervenuti, sarebbe stata quella di un nuovo Governo, probabilmente a carattere istituzionale sostenuto da un arco politico diverso e più ampio; e non quella di procedere senz'altro, e vorrei dire automaticamente, allo scioglimento delle Camere e a nuove elezioni (come da alcune parti auspicato).

2. Questa impostazione del nostro sistema di governo, ritengo esca confermata, e vorrei dire rafforzata, dal voto referendario dello scorso anno, che ha portato alla bocciatura della riforma costituzionale proposta dal centrodestra. Questa proposta sicuramente modificava in alcuni suoi punti essenziali la forma di governo democratico parlamentare disegnata dalla Costituzione, dando luogo a una forma di governo fondata sulla dominanza del primo ministro, del tipo di quelle c.d. “neoparlamentari”, che da noi sono in vigore negli ordinamenti regionali e locali (il capo dell'Esecutivo espresso dall'elettorato, titolare del potere di “sciogliere” l'Assemblea elettiva). Il voto referendario su questo punto è stato molto chiaro, nel senso di accogliere con una maggioranza evidente, l'indicazione delle forze

politiche che avevano dato vita al referendum, che proprio su questo punto avevano indicato il carattere profondamente innovativo e in qualche modo eversivo, che la riforma costituzionale presentava.

La conclusione di queste prime, peraltro abbastanza scontate riflessioni, è che ogni iniziativa che dobbiamo assumere in sede di riforma della legge elettorale come di ogni altro intervento di carattere istituzionale, debba tener conto dei caratteri propri della forma di governo democratico parlamentare, delineata dalla Costituzione, consolidatasi nella prassi e confermata dal voto referendario.

Ovviamente, tutto questo non incide affatto sulla questione del bipolarismo. Un sistema democratico parlamentare può dar luogo ad un assetto politico di carattere bipolare, come ad esempio quello inglese e quello tedesco, ovvero ad un assetto politico di carattere multipolare, come quello olandese, in certa misura quello francese, e quello italiano nella c.d. Prima Repubblica (invero, anche nella “Seconda”!). Questo dipende dall’assetto del sistema politico e non dalla forma di governo in vigore.

3. Nella nostra vicenda costituzionale, com’è noto, per una serie di ragioni anche di carattere esterno, il sistema politico aveva seguito un assetto, bipolare anch’esso (il centro democristiano con i suoi alleati da una parte e la sinistra comunista e poi ex comunista dall’altra), ma incapace di produrre una alternanza nel governo del Paese. Nei primi anni ’90, la situazione si è radicalmente modificata, ancora una volta anche e soprattutto per effetto di quei fattori esterni, nel senso che si è delineata la concreta possibilità di una alternanza delle forze politiche: una destra o centrodestra, e una sinistra o centrosinistra, che potessero competere per la guida del Paese. La vicenda si è evoluta non nel modo che sarebbe stato prevedibile (un centro democratico rappresentato fondamentalmente dalla Democrazia Cristiana, che compete con una sinistra democratica rappresentata fondamentalmente dagli eredi del Partito Comunista, come aveva previsto Aldo Moro con limpide formule), ma si è evoluta attraverso la rottura del centro democratico cristiano e la formazione di due schieramenti più accentuatamente spostati, l’uno e l’altro, rispettivamente verso destra e verso sinistra.

Ma, ad ogni modo, per quanto qui interessa, l’evoluzione in questo senso vi è stata e il sistema politico ha trovato, a seguito di quel passaggio, un assetto diverso dal precedente. Un assetto nel quale si è finalmente prodotta nel nostro sistema positivo la possibilità di un’alternanza delle forze politiche al governo del Paese.

Le due coalizioni di forze politiche aggregate nel centrodestra e nel centrosinistra, si sono da allora confrontate nelle diverse competizioni elettorali, in ambito statale ma anche in ambito regionale e locale, e si sono via via alternate al governo dei diversi enti, a seconda della vittoria nelle competizioni elettorali. Guardando all'ambito statale, possiamo constatare che dal 1994, per quattro volte si è prodotta una alternanza di forze politiche al governo del Paese per effetto dei risultati di competizioni elettorali.

Ciò è un fatto nuovo e importante nella nostra esperienza positiva, che allinea l'Italia agli altri maggiori Paesi democratici. Ed è un fatto che deve essere valutato positivamente in quanto indubbiamente rafforza il carattere democratico del sistema di governo, ed è un fatto che deve essere tenuto in considerazione per ogni intervento di carattere istituzionale, a cominciare da quello relativo alla legge elettorale.

Vorrei però constatare, su questo punto, che l'alternanza delle forze politiche al governo del Paese a seguito di scelte elettorali dei cittadini, deriva piuttosto dal riconoscimento pieno del carattere democratico e della "conformità" costituzionale di ogni forza politica che oggi contende sull'arena elettorale, superata ormai ogni *conventio ad excludendum* (sia sul versante di destra che su quello di sinistra); un dato di fatto acquisito che prescinde, almeno in larga misura, da disposizioni legislative e istituzionali e anche dalla legge elettorale (che tuttavia può favorire l'evoluzione del sistema).

E su questo nuovo assetto del sistema politico ha indubbiamente influito la riforma della legge elettorale del 1993, che introducendo i collegi uninominali a turno unico, per la gran parte dei seggi, ha spostato il sistema elettorale, dal modello proporzionale precedente ad un modello di tipo maggioritario. Si badi, un sistema elettorale di tipo maggioritario non è condizione necessaria perché il sistema politico assuma un assetto bipolare (basti sul punto citare l'esempio tedesco) ma sicuramente ne aiuta la formazione, soprattutto direi nella fase iniziale.

E la legge elettorale del 1993 effettivamente ha costretto le forze politiche, al di là delle omogeneità riscontrabili tra di loro, ad aggregarsi per competere sul piano elettorale; e perciò ha aiutato il formarsi di un sistema politico bipolare, una volta questo reso possibile dalla riconosciuta "legittimità" di tutte le forze in campo. Tuttavia non ha prodotto, e non poteva produrre (perché di tratta di un dato che solo marginalmente può essere influenzato dalla legge elettorale) una omogeneità politica effettiva delle due coalizioni (cioè un vero bipolarismo politico); viceversa, ha prodotto un effetto, questo del tutto negativo, di rafforzamento abnorme di partiti o movimenti piccoli o piccolissimi che nell'una o nell'altra coalizione sono diventati decisivi per la vittoria nei singoli collegi (con pochi voti si può

vincere e prendere tutto!). Partiti che non vincolati da effettivi legami politici nell'ambito della coalizione (legami che possono essere rappresentati solo dall'omogeneità degli orientamenti dei rispettivi elettorati) si ritengono successivamente liberi nell'azione parlamentare e perciò non garantiscono una ragionevole coerenza nell'azione di governo; come dimostra l'esperienza delle quattro legislature seguitesi dal 1994, la prima caduta per questo fattore, le altre non cadute ma tutte traballanti e funestate da ricorrenti crisi.

Tuttavia la riforma del 1993 un effetto positivo lo aveva prodotto, in termini di consolidamento del sistema democratico, con l'introduzione dei collegi uninominali, che hanno dato vita ad un migliore e più diretto rapporto tra elettori ed eletti e quindi rafforzato il meccanismo della rappresentanza politica (il cui corretto funzionamento condiziona la validità della forma di governo democratico-parlamentare).

La successiva riforma del 2005, eliminando i collegi e introducendo un sistema di liste bloccate su grandi circoscrizioni elettorali, ha di fatto soppresso il rapporto di rappresentanza politica tra elettori ed eletti (attaccando al cuore il sistema democratico-parlamentare); e d'altra parte, ha accentuato in maniera abnorme i difetti già presenti nel sistema che si sono indicati; sistema, quello dei collegi uninominali, che forse avrebbe potuto avere nel tempo un'evoluzione positiva rafforzando il rapporto diretto tra elettori ed eletti, personalizzando la rappresentanza ed allentando il vincolo di partito.

La legge del 2005 ha favorito in maniera intollerabile l'aggregazione forzata delle forze politiche quali che siano (si direbbe), purché astrattamente collocabili a destra o a sinistra. Questo anche perché il meccanismo del premio di maggioranza esaspera l'esigenza di ciascuna coalizione di avere dentro di sé tutte le componenti possibili e immaginabili: per pochi voti di scarto si possono ricevere decine di seggi tali da raggiungere sempre e comunque il numero canonico dei 340 (alla Camera); così da dare peso decisivo nell'ambito delle coalizioni alle forze piccole o piccolissime, il cui apporto è indispensabile per vincere, e che vengono perciò ad acquistare nelle loro mani un potere di ricatto (in termini politici, ovviamente) tale da falsarne completamente il peso nell'ambito della coalizione. Ciò tra l'altro ha prodotto il moltiplicarsi dei partiti e dei movimenti politici, nell'uno e nell'altro versante dello schieramento.

4. Da qui, la crisi nella quale ci troviamo e la ricerca di correttivi istituzionali in grado di far funzionare il sistema; fermo restando il carattere della forma di governo, fissata dalla Costituzione e confermata dal *referendum*.

Questo non significa che non siano necessarie alcune modifiche della Costituzione, in ordine ad esempio al bicameralismo perfetto, la cui opportunità non è più sostenuta da alcuno, introducendo una distinzione nelle funzioni delle due Camere e in parte anche nelle modalità di formazione delle stesse. Alcuni ritocchi sicuramente necessari nel Titolo V, nell'ambito dei rapporti Stato-regioni ed enti locali. E sicuramente deve essere risolto il problema di una presenza di rappresentanti regionali in sede parlamentare (come membri del Senato o più modestamente, della Commissione bicamerale già prevista dall'art. 11, l. cost. n. 3/01) tale da condividere le principali scelte legislative, ridurre la conflittualità istituzionale e riportare ciascun legislatore al rispetto del ruolo ad esso assegnato dalla Costituzione.

Si tratta di interventi sulla Costituzione necessari, intesi al miglioramento ed al rafforzamento del sistema di governo vigente e non al suo stravolgimento, sui quali anche in una situazione politica così sfrangiata e complessa qualche accordo si potrebbe trovare.

E si rendono altresì necessarie modifiche ai regolamenti parlamentari (e allo stesso modo ai regolamenti dei Consigli regionali) che rendano difficile o quanto meno non incentivino (come oggi viceversa accade), anche per gli aspetti economici, la formazione di piccoli gruppi parlamentari cui corrisponde inevitabilmente la formazione spesso artificiale di piccoli partiti.

Sulla legge elettorale, si possono indicare alcuni punti fermi da tenere presenti nel dibattito in corso senza entrare nel merito delle scelte concrete da effettuare tra i diversi modelli; punti fermi, da individuare in una prospettiva intesa a risolvere i problemi che si sono indicati, cioè in una prospettiva effettivamente riformista.

Ciò fa sì che debbano escludersi tutte quelle soluzioni, che stanno emergendo nel dibattito in corso, le quali si limitano a piccoli aggiustamenti della normazione vigente, senza affrontare i difetti di fondo che essa produce nel funzionamento del sistema, con il solo obiettivo di mettere d'accordo su un testo più forze politiche eterogenee (ma tuttavia costrette a coabitare nella coalizione); ovvero, con il più modesto obiettivo di evitare il referendum abrogativo ormai avviato sulla legge elettorale del 2005; il cui esito, quale che sia, sarebbe dirompente per entrambe le coalizioni in una situazione politica caratterizzata da tanta precarietà.

E' quasi inutile ricordare che il referendum in sé, una volta che avesse esito positivo, non risolverebbe i problemi sopra indicati, che verrebbero addirittura accentuati. Il premio di maggioranza dato alla lista anziché alla coalizione non farebbe che accentuare la necessità per le forze politiche di aggregarsi forzatamente, questa volta addirittura in una sola lista, con il travolgimento totale di ogni possibilità di identificazione politica delle posizioni e delle

appartenenze. Mentre sicuramente è da approvare la modifica, che in ogni caso andrebbe introdotta nella nuova legge elettorale, circa il divieto di candidarsi in più circoscrizioni.

E' giunto il momento in cui dobbiamo pretendere dalle forze politiche, nell'affrontare il difficile passaggio, una visione più ampia delle questioni sul tappeto, rispetto a meri obiettivi di sopravvivenza o di consolidamento di ognuna di esse.

Il primo punto fermo è l'abrogazione della legge vigente, *in toto*, senza eccezioni; ivi compreso il premio di maggioranza, che accentua i difetti della coabitazione forzata (a prescindere dai dubbi di costituzionalità).

Il ritorno puro e semplice alla legge del 1993, sarebbe certamente un male minore, ma un rimedio insufficiente dati i difetti di funzionamento emersi nell'esperienza.

Occorre perciò immaginare un sistema elettorale nuovo, nella cui costruzione possono utilizzarsi modelli stranieri che hanno dato buona prova (in contesti politici tuttavia diversi, ciò che rende impossibile un semplice trapianto). Il dibattito tra modello spagnolo e modello tedesco sicuramente è utile a cercare soluzioni adeguate.

Io credo che bisogna prendere atto che il meccanismo delle coalizioni predeterminate (e forzate per effetto della legge elettorale) sia fallito nell'esperienza concreta, laddove lascia prosperare in ciascuna coalizione una pluralità indeterminata di partiti con reciproci diritti di veto.

Tornare al sistema dei collegi uninominali sarebbe perciò possibile solo introducendo il doppio turno, soluzione questa che sembra esclusa nel dibattito in corso. Eppure, si tratterebbe dell'unica soluzione capace di assicurare effettivamente un bipolarismo corretto.

Altrimenti, occorre immaginare sistemi proporzionali corretti: da sbarramenti veri (e non elusivi come l'attuale) del 4% o del 5%; da circoscrizioni elettorali più piccole che rendono più concreto il rapporto di rappresentanza e producono senza forzature un effetto maggioritario (a meno che non si voglia optare per un modello di tipo tedesco che ha però particolarità applicative non facilmente ripetibili).

In sistemi di questo tipo le coalizioni di governo nascono per aggregazione ideale e programmatica delle forze politiche (e non per i vincoli imposti dalla legge elettorale) e sono previamente dichiarate agli elettori (ciò che esclude, sul piano politico, la c.d. mano libera) i quali perciò ne sono pienamente partecipi. Resta assicurata l'alternanza delle forze politiche al governo del paese.

Ogni sistema elettorale non può prescindere, tuttavia, dall'assicurare un corretto rapporto di rappresentanza tra elettori ed eletti (che l'ultima legge elettorale ha fatto definitivamente saltare!). I cittadini, anche non direttamente coinvolti nei partiti, non possono

essere esclusi dalla scelta dei candidati. E' perciò necessario introdurre elezioni primarie (di collegio e di circoscrizione, a seconda del sistema prescelto). Anzi, questo a mio giudizio deve diventare il primo capitolo della nuova legge elettorale, quello capace di legittimare qualsiasi sistema elettorale prescelto. Il successo (clamoroso e inaspettato) delle primarie per Prodi, a fronte della drammatica freddezza dello svolgimento dell'ultima campagna elettorale, dimostra, con l'evidenza del fatto, quel che gli italiani vogliono (credo, anche nel centrodestra).