

La difficile convivenza tra premio di maggioranza e governo parlamentare

di Omar Chessa

1. C'è un dato con cui le proposte di riforma elettorale e costituzionale sul tappeto devono misurarsi. Da oltre dieci anni talune regolarità della competizione elettorale si sono radicate e sedimentate nella cultura politica. Elencarle è facile: la formazione di coalizioni pre-elettorali, la individuazione preventiva del leader di coalizione, il principio di alternanza. Per riassumere e definire questo insieme di acquisizioni politico-culturali spesso si adopera il concetto di “bipolarismo” (sebbene questo non sia un esito obbligato delle tre condizioni sopradette).

Si tratta di un processo trasformativo analogo a quello registrato dalla gran parte delle esperienze europee di governo parlamentare. Ma ciò non deve trarci in inganno: questo esito appartiene interamente al campo delle *regolarità fattuali* e non a quello delle *regole costituzionali*. Per ottenerlo non vi è stato alcun bisogno di modificare la costituzione: il bipolarismo non è un concetto del diritto costituzionale.

Ciò vale per qualsiasi esperienza europea di governo parlamentare, anche per quelle più intensamente *razionalizzate*. Ne è la riprova l'istituto della sfiducia costruttiva tipico del modello tedesco: pur essendo finalizzato a stabilizzare l'esecutivo, tuttavia ammette esplicitamente la possibilità che nel corso della legislatura un nuovo governo possa sostituirsi al precedente, reggendosi su una maggioranza parlamentare diversa da quella originaria scaturita dalle urne. La *razionalizzazione* del governo parlamentare esprime sì un *favor* per la dinamica bipolare, ma è tutt'altro che la sua costituzionalizzazione. Per usare la definizione recentemente offerta da Leopoldo Elia, governo parlamentare è quello che ammette «la possibilità di maggioranze diverse e cambiamenti del titolare del vertice governativo nel corso della legislatura». Tuttavia, aggiunge sempre Elia, «nella fisiologia del sistema sarà sempre meglio evitare tali eventualità».

E qui sta il punto. Cosa si può fare per «evitare tale eventualità», senza la fuoriuscita sicura o senza imboccare la via che *potrebbe* condurre alla fuoriuscita dal modello parlamentare? Ossia, come mantenere l'assetto bipolare senza compromettere, ora o in prospettiva, la tenuta del governo parlamentare? E in particolare: la conferma dell'impianto essenziale della legge elettorale attuale – conservando, cioè, il premio di maggioranza e limitandosi ad apportare talune correzioni delle storture più evidenti (pericolo di maggioranze divise tra Camera e Senato, liste bloccate, eccesso di frammentazione) – sino a che punto può convivere con la logica istituzionale del governo parlamentare?

La tesi di fondo di questo lavoro è che il premio di maggioranza mette in tensione il governo parlamentare, sottoponendolo a una torsione innaturale (se paragonata alle dinamiche, anche molto diverse tra loro, che solitamente ne caratterizzano il concreto funzionamento). Richiama, infatti, la medesima logica istituzionale che presiede alla forma di governo regionale, la quale – ormai dovrebbe essere evidente a tutti – *non è una*

forma di governo parlamentare o “neo-parlamentare”. A due diverse forme di governo, quella nazionale e quella regionale e locale, corrisponde ormai un medesimo modello di competizione politico-elettorale: che però è strutturalmente più affine alla seconda che non alla prima.

2. È noto come l'esperienza di un compiuto bipolarismo abbia riguardato più la forma di governo regionale e locale che non quella nazionale: è stato, infatti, il risultato del connubio tra elezione diretta del vertice dell'esecutivo e premio di maggioranza; il tutto dentro un modello di competizione elettorale che non ha mai rinunciato alla logica proporzionalistica.

A livello nazionale, invece, il bipolarismo si è espresso finora in modo intermittente. Il *Mattarellum* non è riuscito a radicare e dispiegare fino in fondo le potenzialità strutturanti del bipolarismo di collegio, subendo una surrettizia “proporzionalizzazione”, ben oltre la soglia del 25% dei seggi (come dimostrano le ricerche di D'Alimonte)¹. Ma diversamente dal livello regionale e locale, questa proporzionalizzazione raramente venne controbilanciata da una forte *leadership* personale: l'unico esempio è forse il II Governo Berlusconi della passata legislatura. Tuttavia, si trattò di una forte *leadership* personale che si costituì non già in virtù dell'elezione diretta – come nelle forme di governo regionali e locali – ma in virtù di altre risorse (economico-finanziarie, mediatiche, peso relativo di Forza Italia, partito personale del *premier*, nella coalizione di governo e nel quadro partitico generale).

Pertanto, la via italiana al bipolarismo non è il ripudio e il superamento del proporzionalismo, ma al contrario ne conferma la logica, consentendone la sopravvivenza nonostante la crisi strutturale del sistema dei partiti. Per certi versi, la peculiarità del nostro bipolarismo è proprio quella di avere realizzato una combinazione strategica tra: a) proporzionalismo, che appunto non è mai venuto meno anche durante la vigenza del *Mattarellum*²; b) principio della *leadership* personale, garantita dall'elezione diretta o da altre risorse non istituzionali, ma non meno efficaci; e c) premio di maggioranza, esteso infine alle elezioni politiche nazionali col c.d. *Porcellum*.

3. Per intendere l'origine di questo modello italiano di competizione politica ed elettorale occorre risalire alle cause che hanno determinato la crisi del nostro sistema partitico.

Alcune ragioni sono comuni a tutte le democrazie europee e si compendiano nella perdita di capacità rappresentativa e integrativa dei partiti tradizionali, strutturati secondo lo schema del partito organizzato di massa. Il pluralismo complesso delle società contemporanee va ben oltre le vecchie divisioni di classe ed esige un aggiornamento profondo delle forme organizzative cui affidare la sua canalizzazione e rappresentazione.

¹ Si fa riferimento alla pratica delle “desistenze incrociate” attraverso le quali le diverse forze di una coalizione si spartivano i collegi: i nomi di buona parte dei candidati non emergevano da primarie locali o da indicazioni delle dirigenze partitiche locali ma venivano paracadutati dall'alto, cioè individuati mediante accordi intercorsi tra le segreterie partitiche nazionali, e quindi sostanzialmente ripartiti in relazione alle “quote” vantate dalle diverse forze alleate.

² Da non sottovalutare anche l'osmosi proporzionalistica indotta periodicamente dalle elezioni per il rinnovo del Parlamento europeo: difatti, il risultato conseguito da ciascun partito in quell'appuntamento elettorale fungeva da base di calcolo per la spartizione nazionale dei collegi uninominali tra le diverse forze della coalizione.

Altre ragioni, invece, riguardano in modo peculiare il nostro Paese e fanno sì che il sistema italiano dei partiti sia più in crisi che altrove: la presenza per diversi decenni di fratture ideologiche incolmabili, la conseguente *conventio ad excludendum* con l'assenza di alternanza alla guida del governo, la corruzione capillare e la decapitazione giudiziaria di un intero ceto politico nei primi anni '90.

Il modello che combina elezione diretta del vertice degli esecutivi, clausola del *simul stabunt simul cadent* e premio di maggioranza ha rappresentato storicamente il tentativo di uscire dalla crisi dei partiti. Ma col tempo il rimedio ha accresciuto il male, generando un irresistibile circolo vizioso. Difatti, il premio di maggioranza (unito a una formula elettorale proporzionale o a prassi "proporzionalizzanti") non solo ha collegato il consolidamento di un bipolarismo massimamente inclusivo con la crescita progressiva dell'indice di frammentazione partitica (D'Alimonte)³, ma inoltre ha reso irrinunciabile la legittimazione diretta degli esecutivi, onde compensare e riequilibrare le tendenze centrifughe e il culto tipicamente nazionale del *particolare*. I diversi ingredienti di questa formula si integrano ormai in modo inscindibile.

Ernst Fraenkel afferma che la democrazia contemporanea è «un sistema misto plebiscitario-rappresentativo di governo». Mentre nei sistemi parlamentari europei l'elemento plebiscitario e quello rappresentativo «si sono evoluti verso un'unità», soprattutto nell'esperienza inglese del "governo di partito", in Usa, invece, i due elementi «sono divisi l'uno dall'altro, si controllano vicendevolmente e si tengono reciprocamente in scacco». Ma c'è un altro dato interessante. Secondo Frankel, ciò che negli USA impedisce all'elemento plebiscitario di assorbire quello rappresentativo è il fatto che «il Congresso abbia una voce in capitolo molto importante, moltissimo più importante di quanto di solito si supponga in Europa»: questo deriva dal fatto che «i partiti hanno mantenuto la loro caratteristica decentrata». Anche se «il Presidente è davvero nominalmente il capo dell'un partito, il candidato alla presidenza sconfitto il capo dell'altro; tuttavia – aggiunge Fraenkel – nel funzionamento interno del partito, nessuno dei due ha praticamente influsso».

Ebbene, il bipolarismo italiano, basato sul connubio e sulla mutua alimentazione tra estrema frammentazione partitica e *leadership* personale, realizza l'equilibrio tra la componente rappresentativa e la componente plebiscitaria secondo modalità non distanti da quelle statunitensi.

4. Che la via italiana al bipolarismo non conduca a Westminster ma a Washington è confermato emblematicamente dal modello regionale vigente: questo, infatti, non riproduce la dinamica del parlamentarismo maggioritario dell'esperienza britannica, ma al contrario la sovverte, incorporando la precondizione istituzionale perché il sistema possa operare anche in assenza di un *continuum* effettivo tra esecutivo e maggioranza dell'assemblea elettiva.

Difatti, l'istituto della sfiducia consiliare e dello scioglimento presidenziale si vanificano reciprocamente. Il Consiglio non sfiducia perché i consiglieri non vogliono tornare a casa anzitempo (e piuttosto che correre il rischio di non essere rieletti, è meglio

³ Da questo punto di vista, non c'è alcun dubbio che il c.d. *Porcellum*, se da una parte giova al potere delle segreterie dei partiti grazie all'istituto della lista bloccata, dall'altra però è un colpo mortale inferto alla possibilità di ricostruire un sistema di partiti degno di questo nome.

proseguire fino in fondo alla legislatura: può darsi che sia l'ultima...). Il Presidente, dal canto suo, non ragiona diversamente: se scioglie contro la volontà della sua maggioranza, non solo consegna quasi sicuramente la vittoria elettorale allo schieramento avversario, ma forse dovrà rinunciare definitivamente alla propria carriera politica⁴.

Insomma, si scioglie il Consiglio o si sfiducia il Presidente solo se l'odio che si nutre nei confronti dell'altro è superiore all'amore che si ha per sé. Di conseguenza, anche se l'accordo politico tra Presidenza e Consiglio dovesse venire meno, la prospettiva è che si tiri a campare, paralizzandosi l'un l'altro o negoziando di volta in volta il da farsi. Né più né meno di come accade nel sistema presidenziale statunitense.

Si tratta di una linea di tendenza che dal livello regionale e locale ascende a quello nazionale, secondo un irresistibile processo osmotico. Ne è la riprova il fatto che il vertice dell'esecutivo – sia esso Presidente di Regione eletto o Presidente del Consiglio dei ministri non elettivo – è spesso occupato da una personalità politica che non è *leader* di partito o che è *leader* di un partito personale, e quindi in posizione di *outsider* rispetto al sistema dei partiti tradizionalmente inteso (schema, questo, che vale per Romano Prodi, Silvio Berlusconi, Renato Soru, ecc.)⁵.

Ma è soprattutto l'esportazione nel sistema elettorale nazionale del *mix* tra proporzionalismo e premio di maggioranza a fungere da apripista e a creare l'*humus* di coltura del principio della *leadership* personale e l'ambiente adatto perché si radichi la separazione tra componente plebiscitaria e componente rappresentativa del sistema democratico.

5. Da tutto ciò, inoltre, si evince che, se viene confermato l'impianto della legge elettorale vigente, si dovrà rinunciare ad almeno una delle razionalizzazioni del governo parlamentare proposte di recente.

Mi riferisco all'ipotesi di: a) configurare il Presidente del Consiglio come termine unico della relazione fiduciaria col Parlamento; b) di dotarlo del potere di nomina e revoca dei ministri; c) e, infine, di rafforzarne sistemicamente la posizione mediante la garanzia offerta dalla sfiducia costruttiva. Mentre le prime due proposte sono coerenti sia con una forma di governo parlamentare razionalizzata che con il modello regionale, la terza, invece, fintantoché – ripeto – l'orientamento dominante sarà quello di conservare un sistema elettorale imperniato sul premio di maggioranza, rischia di costituire un corpo estraneo, difficilmente armonizzabile con la logica sottesa al modello dominante di competizione politico-elettorale. Nella logica del premio, infatti, i seggi aggiuntivi, pur essendo concretamente ripartiti tra le forze della coalizione, sono tuttavia, almeno sotto il profilo astratto e simbolico, una dotazione della coalizione vincente in sé e per sé

⁴ Del resto, la tesi dell'efficacia deterrente del potere governativo di scioglimento è una leggenda del diritto costituzionale contemporaneo: neanche in Inghilterra esiste una cosa del genere, nonostante una copiosa letteratura giuspubblicistica ci dica da anni il contrario. Invero, nell'esperienza inglese non si scioglie mai contro la volontà maggioritaria del Parlamento, e il presupposto dello scioglimento è semmai il controllo ferreo della maggioranza parlamentare e non il contrario.

⁵ Si verifica pure un altro fenomeno: una volta eletto, il sindaco o il presidente di provincia o di regione, pur essendo espressione di un partito o avendo fatto interamente dentro un partito il suo *cursus honorum*, spesso acquista una forte volontà di autonomia, arrivando talvolta al punto di distaccarsi anche traumaticamente dalle indicazioni del partito di provenienza. L'elezione diretta crea fatalmente la premessa perché il rapporto tra l'eletto alla carica monocratica e il suo partito o la sua maggioranza divenga dialettico.

considerata; e quindi, in qualche misura, sono una dotazione del leader che incarna l'unità e l'alterità della coalizione rispetto alla mera sommatoria delle forze coalizzate.

Certo, non è detto che poi questa coalizione sia coesa e può darsi il caso che, per effetto della scissione tra elemento plebiscitario ed elemento rappresentativo, il rapporto col suo leader divenga intensamente dialettico: ciò non solo è possibile ma è anche probabile. Ciò che invece è inaccettabile per la cultura politica corrente – anche se non per il diritto costituzionale – è la possibilità che i seggi avuti in premio da una coalizione e un leader possano puntellare una coalizione e un leader diversi. Insomma: razionalizzare il governo parlamentare nel senso della sfiducia costruttiva, mantenendo però un sistema elettorale imperniato sul premio di maggioranza, introduce una disarmonia profonda tra diritto costituzionale e modello attuale di competizione politico-elettorale⁶.

5. Ora come ora, il nostro sistema politico è in grado di riassorbire la scissione tra componente rappresentativa e componente plebiscitaria, riaffermando pienamente il modulo del “governo di partito”?

Nell'immediato sicuramente no, visto il livello di decostruzione dell'assetto partitico⁷. Nel medio e lungo periodo forse sì, ma a una condizione: che si rinunci alla combinazione tra logica proporzionale e premio di maggioranza e si adotti un sistema elettorale radicalmente diverso, cui affidare l'opera di ristrutturazione di un sistema di partiti di tipo europeo. Le soluzioni non mancano: dal doppio turno di collegio ai sistemi tedesco e spagnolo. Ma probabilmente lo stesso *Mattarellum*, se corretto con le primarie di collegio, onde evitare il fenomeno della sua riproporzionalizzazione, può invertire il *trend* della frammentazione crescente.

Il governo parlamentare ha bisogno di partiti strutturati ed entra in sofferenza se manca questa condizione. Ma se questi non sono in grado di darsi una legislazione elettorale in grado di frenare la deriva centrifuga che è all'origine della loro scomposizione e decomposizione, allora si deve prendere atto che il dualismo della forma di governo regionale diventa una soluzione obbligata anche per il livello nazionale.

⁶ Disarmonia che, invece, è assente nella proposta di combinare le suddette razionalizzazioni, ivi compresa la sfiducia costruttiva, con un sistema elettorale di tipo tedesco o spagnolo (Bassanini). Ma, a ben vedere, neanche sarebbero incompatibili con un sistema basato sul collegio uninominale: il premio di maggioranza “naturale” contenuto nei sistemi uninominali è cosa ben diversa da quello “artificiale” contemplato dal *Porcellum* e dalla legge elettorale regionale.

⁷ Destutturazione che è ormai quasi completa a livello regionale e locale: tanto che i partiti nazionali sono ormai divenuti una testa senza corpo...