

pol.is

rivista di cultura politica

Tavola rotonda su:

Capacità di Governo: una priorità ineludibile

Per una riforma costituzionale condivisa

Roma, Sala Montepaschi, 26 luglio 2007

Relazione di Leopoldo Elia

Riforma elettorale e riforma del sistema politico

Sulla necessità di una maggiore capacità di governo nella nostra Repubblica non mi pare che possano esserci dubbi: specie in questo clima sarkozista in cui più che la stessa efficacia del governare è valorizzata al massimo la capacità di assumere continuamente iniziative, una dietro l'altra, per conquistare titoli dei giornali stampati e televisivi e colpire la fantasia degli elettori; ma, soprattutto, per sottolineare la rapidità del decidere, anche se non sempre agli annunci clamorosi seguono le realizzazioni. Tuttavia si deve riconoscere che le proposte a favore del trattamento fiscale dei ceti medio-alti sono state ratificate pressoché immediatamente dal Parlamento francese prima delle vacanze estive.

In Italia assistiamo invece ad una vicenda di dilagante vetocrazia, in cui basta l'opposizione di un sindaco o della popolazione di qualche comune per impedire la localizzazione di infrastrutture decise in sede regionale o nazionale. Il veto di categorie economico-sociali e di enti locali riduce incisivamente i tentativi di liberalizzazione e privatizzazione compiuti fin qui da governo in carica. In altri paesi l'esecuzione di grandi lavori pubblici è preceduta da inchieste molto serie, in cui è data voce a tutti gli interessati; ma, dopo la conclusione dell'inchiesta, la decisione è assunta e non viene più rimessa in gioco né in sede politica né in sede giurisdizionale.

Sicuramente l'inferiorità italiana è determinata in primo luogo dalle leggi elettorali approvate dalla sola maggioranza al termine della quattordicesima legislatura; i modelli che abbiamo esaminato più volte e in molte sedi sono più "naturali" (sempre premi di maggioranza) e più efficaci per creare maggioranze ed esecutivi omogenei.

Questo vale per il sistema spagnolo per il quale ho espresso da tempo una preferenza e per il sistema francese. Il sistema tedesco dà risultati positivi che dipendono però dal numero dei partiti che superano la soglia di sbarramento (cresciuto nelle ultime legislature) e dall'applicazione di una severa legge sui partiti che impedisce le coalizioni fittizie per superare la soglia di sbarramento. Da noi, invece, il referendum che incombe, proibisce le coalizioni tra i partiti ma, contraddittoriamente, ammette il listone eterogeneo che non promette maggioranze coese a sostegno del governo. Più logico era senza dubbio il precedente sistema del mattarellum, che, tra l'altro, non correva il rischio di assegnare un premio di maggioranza ad un partito col 30% dei voti o anche meno. Stando così le cose, si impone un serio riesame a tutto tondo dei vantaggi e svantaggi del premio. A tutto tondo vuol dire tenendo conto pure delle conseguenze che la scelta di un sistema elettorale comporta anche a livello costituzionale: ad esempio, la Commissione Affari Costituzionali della Camera, presieduta dall'On. Violante, non ha potuto includere tra le proposte di riforma della Costituzione a favore della stabilità del Governo l'istituto della sfiducia costruttiva (accolta nella Legge Fondamentale tedesca e nella Costituzione spagnola) perchè esso è evidentemente incompatibile con il conferimento di un premio di maggioranza; non si può dare il premio alla coalizione vincitrice e poi ammettere la possibilità di rovesciarla, come fecero i deputati liberali nel Bundestag (Ottobre 1982) per eleggere Cancelliere il leader democristiano Kohl.

Le considerazioni che precedono dimostrano quanto sia difficile realizzare l'obiettivo che - nel recentissimo decalogo per una democrazia che decida - ha proposto il candidato leader del Partito Democratico Veltroni: "riformare la legge elettorale, in modo da ridurre l'assurda frammentazione e favorire un bipolarismo basato su competitori coesi programmaticamente e politicamente. Il Governo sarebbe così capace di assicurare l'attuazione del programma per il quale è stato scelto dagli elettori, come in tutte le grandi democrazie europee. E, infine, la ricostruzione di un rapporto fiduciario fra elettori ed eletti, mediante la previsione per legge di elezioni primarie per la selezione dei candidati" (terzo comandamento del decalogo). Conseguire un bipolarismo maturo, che conservi al corpo elettorale la scelta di un governo, evitando

l'eterogeneità avversaria del ben governare, è impresa davvero ardua.

E' vero che oggi si diffonde una certa insofferenza per il premio di maggioranza, alla quale fa contrasto la richiesta dal leader dell'opposizione On. Berlusconi, che vorrebbe l'estensione di un premio nazionale di maggioranza anche al Senato. Ma, a parte le validissime eccezioni di incostituzionalità, fatte a valere a suo tempo dal Presidente Ciampi, sta di fatto che, permanendo la differenza per età dei due corpi elettorali di ciascuna Assemblea, si accrescerebbe la possibilità di due maggioranze diverse a Montecitorio e a Palazzo Madama: rischio evitato, sia pure con un lieve scarto, nella quindicesima legislatura, che così ha potuto decollare.

D'altra parte non sembra che ormai il problema del bicameralismo italiano possa risolversi con la parificazione dei due corpi elettorali, coinvolgendo questioni di ben maggiore rilevanza costituzionale. In definitiva appare prevalente l'ipotesi che la "europeizzazione" della nostra forma di governo vada perseguita soprattutto con innovazioni sul piano politico come appunto la costituzione del nuovo Partito Democratico. Ciò non toglie che, nei limiti del possibile, si debba ricercare, in parallelo con la riforma della legge elettorale, la modifica della Costituzione sulla traccia delle normative costituzionali tedesco-spagnole, al fine di raggiungere, con altri mezzi, i risultati del modello inglese in tema di stabilità e di efficienza governativa.

Invece bisogna opporsi ai tentativi, per ora isolati ma forse destinati a intensificarsi, di imitazione della forma di governo semipresidenziale alla francese. Non solo perchè il referendum del 25 giugno 2006 ha già respinto la versione italiana di quel modello, ma soprattutto per motivi intrinseci che permangono (o forse si aggravano) dopo la riforma del quinquennato. Il paradosso maggiore riguarda il principio di responsabilità: chi ha più potere, e cioè il Presidente della Repubblica eletto dal popolo, è assolutamente irresponsabile e a durata fissa di carica come il Presidente statunitense, mentre il Primo ministro, che ha poteri effettivi assai ridotti, è politicamente responsabile davanti all'Assemblea Nazionale: in più dei poteri del Presidente degli Stati Uniti, il Presidente francese può far porre dal suo governo la questione di fiducia e sciogliere l'Assemblea Nazionale. Malgrado l'art. 20, 1 comma, della Costituzione del 1958 ("Il Governo determina e conduce la politica della Nazione") la torsione costituzionale realizzata dal Presidente De Gaulle ha investito il Capo dello Stato francese dei poteri di Capo del Governo.

Com'è noto, il generale contestò al Ministro dell'informazione dell'epoca di aver qualificato come Capo del Governo il primo ministro Pompidou, rivendicando a se stesso quella qualifica. Al di fuori degli eccezionali periodi di "cohabitation", il carattere solitario del potere

presidenziale e la sua enorme estensione, hanno ristretto all'esperienza francese la realizzazione del modello semipresidenziale, essendo anche quei paesi dell'Est, che lo avevano adottato, rientrati nella "interpretazione parlamentare" compatibile con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

Da ultimo, ma non come tema minore, vorrei ricordare che il Parlamento della XV legislatura, ha già lasciato trascorrere un anno senza muovere un passo verso quella modifica dell'art. 138 della Costituzione al fine di "mettere in sicurezza" la Costituzione stessa accrescendo il livello dei consensi necessari per modificarla ai 3/5 o ai 2/3 dei componenti delle Camere. Questa garanzia mi sembrava (e mi sembra anche oggi) indispensabile per non lasciare la Carta fondamentale in balia delle maggioranze che si alterneranno nella aule parlamentari.