

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento delle Riforme istituzionali

Seminario sulla riforma elettorale

Firenze, 3 febbraio 2007

Intervento del Prof. Leopoldo Elia

La discussione, per il livello a cui si è tenuta fin qui, presenta motivi di notevole interesse.

In particolare va preso atto di una certa rassegnazione al ritorno verso il sistema elettorale di tipo proporzionale che, peraltro, non dovrebbe confondersi con l'accettazione sostanziale della legge varata dal centrodestra alla fine del 2005. La scelta di allora ha comportato conseguenze gravissime, aumentando il potenziale di condizionamento esercitato da partiti di dimensioni anche molto modeste. Ridurre il danno (o almeno provarci) è doveroso, reagendo all'avvelenamento dei pozzi consumato alla fine della precedente legislatura.

Si impongono peraltro chiarimenti anche su un piano essenzialmente costituzionalistico. Così (e parto, come è ovvio, dal documento D'Alimonte) non vorrei che si diffondesse il giudizio di anomalia, di devianza del sistema elettorale del Mattarellum prima ed anche di quello vigente rispetto all'altro in vigore per le regioni e i maggiori comuni, che collega il premio con l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, a sua volta vincolato al criterio del *simul stabunt aut simul cadent* rispetto agli organi consiliari. Non si tratta certo di un capriccio o di una omissione arbitraria, ma del rispetto di un limite imposto dalle norme costituzionali sulla forma di governo: malgrado quanto è scritto nella legge elettorale del 2005 circa la designazione obbligatoria del *leader* della coalizione candidato alla presidenza del Consiglio e del deposito di un documento programmatico, le norme costituzionali escludono l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e ammettono la possibilità di maggioranze diverse e di cambiamento del titolare del vertice governativo nel corso della legislatura. Nella fisiologia del sistema sarà meglio evitare tali eventualità, ma esse non possono essere escluse in via di principio nella forma di governo parlamentare.

Non credo che D'Alimonte intendesse sottovalutare questo aspetto: ma è meglio chiarire per non far nascere l'illusione che sia possibile a Costituzione invariata adottare una scelta basata sulla proporzionale con premio ed elezione diretta del Presidente del Consiglio. Anzi, si dovrebbe escludere anche una modifica della Costituzione in questo senso dopo il risultato del referendum del 25 giugno 2006 e dopo una adeguata riflessione circa la diversità delle funzioni spettanti al Parlamento nazionale in confronto a quelle dei Consigli regionali, per non dire delle competenze dei Consigli degli enti locali.

Si deve aggiungere che la giurisprudenza della Corte costituzionale a proposito di alcune norme degli statuti della Calabria e degli Abruzzi, ha nettamente distinto la forma di governo parlamentare da quella adottata per le Regioni a statuto ordinario, nella quale si afferma un rapporto di consonanza tra Presidente e Consiglio regionale, creato direttamente dal corpo elettorale.

Evitiamo dunque gli equivoci anche nel linguaggio oltreiché nei concetti. E' vero che il Ministro Chiti ci ha rassicurato dicendo che nessuno negli incontri con i rappresentanti dei partiti gli aveva parlato di *simul stabunt*. Ma che differenza c'è tra questa scelta e quella, evocata anche qui in un intervento precedente, secondo cui

l'inosservanza degli impegni assunti in campagna elettorale dovrebbe condurre automaticamente allo scioglimento delle Camere?

Tra gli Stati affini al nostro in questa parte d'Europa prevale una forma di governo parlamentare che accomuna la Gran Bretagna, la Germania, la Spagna mentre il semipresidenzialismo francese rappresenta un'eccezione, che ha qualche tratto di analogia con l'assetto delle regioni e dei maggiori enti locali nel nostro paese: un semipresidenzialismo all'italiana, appunto.

Ma perché non europeizzare in modo più coerente la nostra forma di governo ispirandoci al modello tedesco-spagnolo, date le peculiarità di quello inglese? Lascerei da parte il modello svedese che risente della minore durata delle legislature, nel corso delle quali è così disincentivato il cambiamento di governo.

Perciò potremmo adottare la sfiducia costruttiva e prevedere, come l'art. 68 della Legge Fondamentale tedesca, che in caso di sfiducia "distruttiva", è in facoltà del Cancelliere chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento del Bundestag. E' essenziale perciò rifuggire da formule ibride, che, come i vari tipi di semipresidenzialismo, si risolvono in squilibrate concentrazioni di potere e creano *un tertium genus* lontano dalla linearità della autentica forma di governo presidenziale e di quella parlamentare: senza dire che entrambe queste forme garantiscono insieme diversi, ma di collaudata efficacia, di freni e contrappesi.

Infine, toccando per cenni il problema delle leggi elettorali, è di buon senso convenire con Pinelli e con Cheli circa la difficoltà di realizzare una riforma che possieda qualche virtù riformatrice. Personalmente sono favorevole a una riduzione delle circoscrizioni, in cui i seggi vengano attribuiti su base provinciale, ma temo la reazione dei partiti medio-piccoli.

Per il Senato riscontro una convergenza, quasi generale in questa sede, sulla introduzione di un premio nazionale, successivamente spalmabile sulle regioni. Non sto a ripetere le citazioni tratte da Paladin e da altri autori circa la interpretazione ritenuta da loro minimale, della prescrizione *ex art. 57, primo comma, Cost.* Secondo questa disposizione il Senato della Repubblica è eletto "a base regionale" e se ne trae la conseguenza che le operazioni elettorali per l'assegnazione dei seggi si debbano esaurire nell'ambito di ciascuna regione. Aggiungo che quando nel 1952-53 si prevede un premio per la coalizione di partiti che raggiungesse la maggioranza assoluta dei voti, nessuno pensò di estendere al Senato quella discussa innovazione; e già prima nella elaborazione della legge elettorale per il Senato non si era mai pensato, nell'Assemblea Costituente, di recuperare in sede nazionale i resti non utilizzati nelle regioni. E quando il Presidente Ciampi obiettò, proprio in base all'art. 57, primo comma, contro l'istituzione del premio nazionale per il Senato previsto dal disegno di legge c.d. Calderoli, la stessa maggioranza di centrodestra rinunciò a questa forzatura. Corre voce che il Presidente non suggerì il premio regionale, ma piuttosto pensò al mantenimento del *Mattarellum* per il Senato o anche a una proporzionale senza premio come nel 1953. Checché sia di ciò, è importante fugare l'impressione che si deliberi non già in base ad una interpretazione giuridicamente sostenibile ma piuttosto in forza di inconvenienti, anche gravi, che non si riesce altrimenti ad eliminare.

Da ultimo, a proposito del referendum Segni-Guzzetta, rilevo che il suo maggior difetto consiste nella parvità delle modifiche proposte alla legge vigente, a differenza di quanto avvenne per il referendum del 1993; può darsi che i promotori non potessero proporre molto di più stante il carattere abrogativo della consultazione referendaria e di alcune limitazioni derivanti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di ammissibilità delle richieste. Ma allora c'è da domandarsi: *est pretium operis?*