

la Repubblica 17 gennaio 2003

Quel doppio filo che lega il premier al Parlamento

di ANDREA MANZELLA

«Tra l'uomo e la donna c'è solo una piccola differenza. Ma viva la differenza!», diceva un bello spirito di qualche anno fa. Così sembra che sia tra la forma di governo del primo ministro, presentata dalla maggioranza, e quella presentata dall'opposizione, dall'Ulivo. La «piccola differenza» è nel Parlamento.

C'è in tutta Italia una grande sofferenza delle assemblee elettive. Ora i governi, territoriali e nazionale, nascono fuori dalle assemblee. Con le elezioni dirette di sindaci, presidenti di province, «governatori» di regioni, con la «indicazione» sulla scheda elettorale del candidato premier nazionale, si è rotto il legame dell'investitura assembleare. Ora le teste di governo sono scelte, con diverso grado di immediatezza, dal corpo elettorale.

Le assemblee elettive non hanno più il travaglio del parto laborioso di quelli che venivano chiamati gli «esecutivi». Se li trovano già davanti: figli non loro ma delle elezioni.

Devono perciò convivere con governi rispetto a cui non hanno l'autorità originaria della procreazione.

Certo possono decretarne la morte per sfiducia. Ma il venir meno dei capi dei governi territoriali, financo per ragioni estranee alla politica (un incidente di macchina, una fuga d'amore) trascina con sé, automaticamente, la dissoluzione dei consigli elettivi. E ora si vorrebbe trasportare questa regola anche al parlamento nazionale. Aggiungendo in più il potere del premier di scioglierlo, a suo autonomo giudizio politico, provocando quando voglia, nuove elezioni.

La ragione che giustifica questa fine da vecchi matrimoni all'indiana (di quelli con la vedova che si buttava a bruciare viva nel rogo che inceneriva il defunto marito) è una ragione forte. Impedire che il corpo elettorale che ha votato per una precisa maggioranza e per un leader determinato, si trovi di fronte, ad un certo punto, un diverso leader: magari con una diversa maggioranza. Si vogliono evitare, per rispetto del voto popolare, trasformazioni di questo tipo e assemblee elettive dedite al vizio, appunto, del trasformismo.

Senonché anche le ragion forti hanno le loro debolezze, che le possono rendere irragionevoli. Così in tutti i consigli regionali d'Italia, dove si stanno facendo i nuovi Statuti, si ricerca una terza via. Per impedire: sia il ritorno alle cupe usanze di fare e disfare freneticamente i governi in assemblea; sia l'attuale automatismo della fine simultanea.

Le pensate sono tante. Alcune regioni puntano sulla istituzione di un ticket elettorale all'americana: presidente, vicepresidente per garantire che la fine del presidente non comporti la fine dell'assemblea. Altre, sul puro e semplice ritorno alle assemblee proporzionali (come in Friuli Venezia Giulia, dove però quel maldestro tentativo è stato subito bocciato dagli elettori con un referendum). Altre ancora su formule più complicate.

Sarebbe troppo facile, e sostanzialmente ingiusto, liquidare questa ricerca generale etichettandola con la naturale spinta degli eletti a far durare il mandato elettorale sino alla scadenza normale della legislatura. Oppure con la spinta, meno giustificabile ma ugualmente connaturale ad una assemblea politica, di riappropriarsi in seconda battuta del perduto potere di investitura.

Ci sono, invece, nel cielo della teoria costituzionale e nella terra della pratica politica, motivi assai solidi per spiegare questa tendenza. Che vuole sfuggire a meccanismi di assoluto automatismo tra le sorti del governo e quelle delle assemblee elettive.

La ragione costituzionale è semplicemente nel fatto che assemblea elettiva e governo hanno una doppia, paritaria legittimazione. Gli elettori votano assieme sindaco, «governatore», premier e la

«sua» coalizione. Nel nostro sistema il 75 per cento dei parlamentari è eletto direttamente in collegi uninominali. Certo, vi è una distinzione di funzioni costituzionali in questa duplice, connessa elezione. Ma non vi può essere preminenza del governo sull'assemblea, né dell'assemblea sul governo. Vi è stata (come dice De Rita nel «Regno inerme») in questi anni di transizione, preminenza del «verticalismo» dell'elezione dei governi sull'«orizzontalismo» delle assemblee. E ciò è stato causato da una ovvia reazione a decenni di proporzionalismo spesso paralizzante. Ma ora è necessario recuperare, nella divisione dei ruoli, la pari dignità di governi ed assemblee.

Il vero tempo della politica non è quello, istantaneo, elettorale. E' il tempo continuo del dibattito, dell'esame, della deliberazione (che diventa «decisione» solo nella sua fase terminale). E questo tempo non può essere interamente requisito dai governi. Esso è soprattutto il tempo della rappresentanza, dei rappresentanti in assemblea.

Ma qual è il punto di congiunzione tra le due legittimazioni del governo e del parlamento quello che non le fa divaricare e, perciò, rende logico e governabile il sistema? E' il programma elettorale. Governi ed assemblee, premier e maggioranza parlamentare, sono eletti sullo stesso programma. E il programma è il punto di riferimento comune della loro legittimazione distinta. Ma, per l'attuazione del programma, premier e coalizione vincente hanno la stessa responsabilità politica rispetto agli elettori..

Il premier deve avere le armi per impedire che la sua coalizione tradisca il programma approvato dagli elettori. Ma anche la maggioranza parlamentare deve avere la possibilità di impedire che sia il premier a tradire il programma elettorale.

Il trasformismo non è un vizio esclusivo delle assemblee. Può essere anche un vizio del governo. Alle assemblee elettive - sia alla maggioranza sia all'opposizione, per differenti scopi - deve competere perciò una essenziale funzione di garanzia del programma. Fin dalla nascita del governo. Verificare che il programma esposto in Parlamento sia lo stesso proclamato agli elettori. Con un giusto meccanismo si deve, dunque, assicurare l'equilibrio contro il trasformismo del parlamento, ma anche contro quello del governo.

Un equilibrio istituzionale che deve necessariamente stare nelle mani di un garante sopra le parti. Il presidente della Repubblica appunto che, con il potere di scioglimento, può colpire la eventuale incapacità di convivere e di coabitare di governo e parlamento. Tenendo però ben fermo il metro della fedeltà al risultato elettorale.

La pratica politica aggiunge a queste considerazioni qualcosa, forse, di ancora più importante. Non c'è nessuno ormai, in questo nostro mondo, che pensi che l'esperienza di governo sia completamente assorbita nel governo. La «politica non è più nella politica»: il grande problema della modernità costituzionale - conciliare la nuova indipendenza individuale con i nuovi bisogni di comunità - può essere risolto solo dalle assemblee elettive. Da sempre «porticato tra le istituzioni e la società civile», esse oggi hanno un più alto e più denso compito di rappresentanza delle rappresentanze. Il compito attivo, cioè, di «federare»-con la chiave di volta dell'elezione politica - le cento rappresentanze espresse dai nuovi lavori, dai cittadini transnazionali, dai movimenti civici, dai portatori di diritti ancora senza protezione, dalle comunità non territoriali.

Il dibattito che si è ora aperto è nutrito dal buon proposito di lasciar perdere modelli astratti e di interpretare la concreta esperienza italiana di questi anni. Peccato che il clima sia stato subito turbato, alla Camera, dalla devianza costituzionale del progetto di inchiesta su giudici e processi. Se si eviteranno enormità come questa, si capirà che la discussione sulla forma di governo non è, sostanzialmente, una disputa tra maggioranza e opposizione per i rispettivi diritti: qualcosa di più. La individuazione del ruolo nuovo e permanente che devono avere le rappresentanze elettive.

Contro la concezione assorbente e onnivora di un governo racchiuso nel «fermo immagine» dell'attimo elettorale. Una concezione bloccata che non rientra negli stessi interessi di qualsiasi governo che voglia essere davvero «nazionale». Non un ritorno indietro, quindi, ma un andare in avanti, tenendo conto della «piccola differenza»: il Parlamento.