

Riforma della legge elettorale e forma di governo

di Vincenzo Lippolis

La legge elettorale contribuisce a determinare in concreto il funzionamento della forma di governo. L'ambito entro il quale la legge elettorale può spaziare e la profondità della sua incidenza dipendono dal livello di dettaglio e dall'elasticità delle norme costituzionali in materia.

La Costituzione italiana prevede una forma di governo parlamentare con una disciplina che ha ampi margini di elasticità. La dimostrazione è nel fatto che senza modifiche costituzionali è stato possibile passare da una legge elettorale proporzionale pura ad un sistema misto, ma incentrato principalmente sull'uninomiale maggioritario di tipo inglese, ed infine ad una proporzionale con premio di maggioranza (e quindi ad effetto maggioritario).

Ma questa elasticità non è senza limiti. Questi limiti operano soprattutto rispetto alla realizzabilità attraverso il solo strumento della legge elettorale del modello conosciuto sotto il nome di democrazia immediata, vale a dire il modello secondo il quale mediante il voto il corpo elettorale sceglie direttamente e senza intermediazioni parlamentari, il partito o la coalizione che formeranno il governo, il premier che lo guiderà, il programma di governo.

Innanzitutto vi sono i poteri del Presidente della repubblica quanto alla formazione del governo (art. 92 Cost.) e quelli delle Camere quanto alla concessione e revoca della fiducia (art. 94 Cost.). Sono poteri il cui esercizio può essere reso più o meno scontato quanto all'esito dal funzionamento della legge elettorale, ma che mantengono la loro effettività sotto il profilo giuridico. La legge elettorale non può sul piano formale ridurli a mere ratifiche: le Camere conservano la libertà di accordare e revocare la fiducia in base ad una totale libertà di scelta politica, il Presidente conserva il potere discrezionale di nomina in funzione della formazione di un governo che abbia la fiducia del parlamento.

Questa lettura delle norme costituzionali e del loro rapporto con la legge elettorale è confermata (anzi è forse il caso di dire necessitata) dalla singolare peculiarità del nostro bicameralismo assolutamente paritario. Poiché nessun sistema elettorale può assicurare un identico risultato alla Camera e al Senato, è impedita un'evoluzione delle regole elettorali nel senso di rendere la formazione del Governo direttamente discendente dalla volontà espressa dagli elettori. Una conferma viene dai fatti. Nel 1994, alla prima applicazione del sistema uninominale a turno unico, i risultati di Camera e Senato furono, sia pure di poco, divergenti mentre nelle elezioni del 2006, con il proporzionale con premio di maggioranza, il centrosinistra ha ottenuto la maggioranza al Senato solo con i seggi attribuiti in base al voto degli italiani all'estero (il voto sul territorio nazionale è stato a vantaggio del centro destra, 155 a 154). Di conseguenza, finché la concessione e la revoca della fiducia non sono concentrate in un unico organo, è necessario conservare margini di autonoma combinazione parlamentare della maggioranza governativa, come quelli consentiti dagli artt. 92 e 94 Cost.

Naturalmente, questa flessibilità nella strutturazione del rapporto fiduciario si può esplicitare anche nel corso della legislatura. Se si guarda alle disposizioni della Costituzione, nel corso della legislatura è legittimo il mutamento sia della coalizione e del Presidente del consiglio, sia del Presidente del consiglio con la stessa coalizione (come di fatto è avvenuto nella XII legislatura con l'avvicendamento del primo governo Berlusconi con il governo Dini e nella XIV legislatura con l'avvicendamento del primo governo Prodi con il primo governo D'Alema, cui, dopo un altro governo presieduto dallo stesso D'Alema, fece seguito il secondo governo Amato).

In altre parole, se entra in crisi il governo emerso dai risultati elettorali, anche univoci, non è possibile individuare un obbligo costituzionale del Presidente della Repubblica a sciogliere le camere qualora vi sia una maggioranza parlamentare in grado di dar vita ad un nuovo governo.

La partita sulla obbligatorietà dello scioglimento anticipato nel caso di crisi del governo uscito dal risultato elettorale si giocò nel 1994 al momento della crisi del primo governo Berlusconi. Ma in quella occasione il presidente Scalfaro si rifiutò di esercitare in tal senso i poteri derivatigli dall'art. 88 Cost. Nulla esclude che in futuro possa affermarsi una consuetudine di tale portata, ma al momento attuale, la legge elettorale non può assicurare un governo di legislatura.

Riprendendo il discorso iniziale, la conclusione è che, riguardo alla costruzione di una democrazia immediata, la legge elettorale può orientare il funzionamento del sistema costituzionale in tal senso, ma non può imporlo. E così di fatto è stato: i collegi uninominali della legge del 1993 inducevano al formarsi di coalizioni preelettorali ed uguale effetto è indotto dal premio di maggioranza previsto dalla nuova legge del 2005.

Quanto all'indicazione preventiva del capo del governo in caso di vittoria, nelle elezioni del 2001, al di fuori di ogni previsione normativa, si inserì il nome del futuro premier nel simbolo elettorale. La legge vigente prevede (art. 14-bis d.P.R. n.361 del 1957) che le liste o le coalizioni di liste depositino un programma nel quale dichiarano il nome della persona da loro indicata come capo della forza politica o, rispettivamente, unico capo della coalizione. Nella stessa disposizione si precisa che restano ferme le prerogative del capo dello stato. L'effetto giuridico di questa norma quanto alla formazione del governo è praticamente nullo. Sicuramente non produce un obbligo del Presidente della Repubblica a nominare presidente del consiglio la personalità indicata e non vi è quindi alcuna certezza giuridica che il capo della forza politica o della coalizione ricopra tale carica anche in caso di vittoria. La dichiarazione vale come impegno politico e non può imporsi ai meccanismi costituzionali il cui funzionamento abbiamo prima visto.

Quanto detto finora trova una conferma nella circostanza che per realizzare il modello della c. d. democrazia immediata e il premierato, il governo Berlusconi aveva previsto, all'interno del più ampio progetto di revisione della seconda parte della costituzione respinto dal referendum del 25 giugno 2006, una completa riscrittura delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo. La legge elettorale vigente si sarebbe legata benissimo, salvo i necessari adattamenti, a quel modello, ne sarebbe stata il coronamento.

Ma quali sono le conseguenze che si possono tirare dalla lettura delle norme costituzionali che si è data in relazione alla riscrittura della legge elettorale?

In primo luogo, non è possibile adottare alcun sistema elettorale che preveda una elezione diretta del capo del governo. La trasferibilità a livello nazionale dei modelli attualmente vigenti per le elezioni comunali, provinciali e regionali è quindi condizionata da questo dato. Si può adottare uno di questi modelli, privato però dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo.

In secondo luogo, non è possibile neanche prevedere solo con la legge elettorale la regola *simul stabunt, simul cadent*, ovverosia l' automatico scioglimento dell'assemblea in caso di voto di sfiducia all' organo di governo. Non sarebbe possibile cioè introdurre la clausola che in quei modelli puntella l' elezione diretta del capo dell' esecutivo e chiude il cerchio della stabilità delle giunte.

Elezione diretta e scioglimento automatico richiedono una modifica costituzionale e una legge elettorale nazionale che volesse adottare quei modelli si dovrebbe fermare al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, sostanzialmente un proporzionale con premio di maggioranza.

Un' altra conseguenza è l' improponibilità di ipotesi, per la verità abbastanza fantasiose ma che sono state prospettate, di revoca del premio di maggioranza in caso di rottura della coalizione risultata vincente alle elezioni.

Ma l' analisi che si è condotta sulle norme costituzionali induce a riflettere anche sulla stessa rispondenza del premio di maggioranza e di sistemi elettorali che impongono o inducono fortemente a coalizioni preventive con il modello costituzionale. Non si tratta assolutamente di ritornare alla tesi della conformità a Costituzione del solo sistema proporzionale puro, avanzata decenni or sono da Barile e Lavagna, ma di valutare sotto il profilo della migliore compatibilità con il modello costituzionale di forma di governo leggi elettorali di quel tipo. Queste hanno introdotto elementi di rigidità in un modello caratterizzato dall' elasticità, hanno inoculato nel sistema costituzionale una irrisolta tensione. In ogni momento di crisi politica si registra una divisione tra i puristi della democrazia maggioritaria, i quali ritengono che l' alternativa al governo uscito dalle elezioni siano solo nuove elezioni, e coloro invece che fondano sul testo costituzionale la possibilità di dar vita a governi diversi.

Ma vi è di più. Sistemi elettorali con coalizioni preventive collegate a premi di maggioranza, espressamente previsti o derivanti dal funzionamento del sistema, rischiano di avere un effetto perverso a causa del nostro bicameralismo paritario nel caso di risultati elettorali divergenti nelle due camere. Tali sistemi rischiano di essere collidenti (o non pienamente rispondenti) non con disposizioni esplicite della Costituzione, ma con la logica complessiva del suo modello. Si deve tener presente – e mi pare sia sotto gli occhi di tutti – che lo schema delle coalizioni elettorali preventive può essere sconvolto dalla presenza dei rappresentanti degli italiani all' estero, che possono collocarsi al di fuori di schieramenti precostituiti, e dei senatori a vita poiché i loro voti possono essere decisivi per la fiducia al governo.

La logica del modello costituzionale sembra, in conclusione, essere più in consonanza con sistemi elettorali che consentono la definitiva formazione delle coalizioni successivamente alle elezioni. Tali sistemi non escludono meccanismi selettivi, idonei ad evitare un' eccessiva frammentazione. Nel sistema tedesco, ad esempio, la previsione di adeguate soglie di sbarramento ha effetti di stabilizzazione del quadro politico (sia pure insieme ad altri congegni che contribuiscono a perseguire tale risultato).

Certo, se il sistema partitico si consolidasse in un formato bipartitico o bipolare (ma con poli più omogenei di quelli attuali), anche la forma di governo delineata dalla nostra Costituzione potrebbe orientarsi naturalmente verso il modello della democrazia immediata (salvo l' insuperabile difficoltà del bicameralismo paritario, con il Senato che fa fiducia).

Ma poiché non appare questa la tendenza, il tema della riforma della legge elettorale richiama quello della riforma della Costituzione, il cui centro, per le ramificazioni che esso ha, è costituito dalla riforma del Senato. Ma chi ha la forza di riformare il Senato?