

RELAZIONE AL CONVEGNO “UNA LEGGE DA FARE INSIEME”

PROF. FRANCESCO SAVERIO MARINI
*Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università di Roma “Tor Vergata”*

Voglio, anzitutto, ringraziare l’Onorevole Domenico Benedetti Valentini e il Presidente della Fondazione Nuova Italia, Onorevole Gianni Alemanno, per il graditissimo invito a partecipare all’odierno confronto per la riforma elettorale.

Prima di analizzare i possibili contenuti della “Legge”, vorrei soffermarmi sul metodo seguito dagli organizzatori: l’incontro si intitola significativamente “Una legge da fare insieme” e la presenza alla Tavola rotonda di relatori di schieramenti diversi e con opposte convinzioni politiche testimonia tale obiettivo.

In democrazia, come è noto, la regola basilare è rappresentata dal principio maggioritario. Tuttavia, è altrettanto noto che siffatto principio, in un sistema democratico e, *a fortiori*, in un sistema liberal-democratico come il nostro, non deve essere utilizzato per modificare unilateralmente le cosiddette “regole del gioco” in base ad un criterio meramente maggioritario.

Vi è, dunque, in questa iniziativa, come nel dibattito che l’ha preceduta e che, ritengo, la seguirà, un confortante segno di discontinuità rispetto al recente passato, nel quale sono state approvate con l’appoggio di una sola parte politica leggi costituzionali e ordinarie che hanno inciso profondamente sulla forma di governo e, quindi, sulle regole del gioco.

Anche sotto questo profilo, va riconosciuta una primazia all’iniziativa referendaria promossa da Giovanni Guzzetta, la quale non solo ha avuto il merito storico di riproporre al centro del dibattito politico il problema della legge elettorale, ma anche di farlo coinvolgendo i diversi schieramenti politici.

Passando dal metodo al contenuto, il punto di partenza deve essere rappresentato da una individuazione dei problemi politici che presenta la nostra forma di governo, secondo le prevalenti opinioni dei costituzionalisti e dei politologi.

Anche se solo sommariamente, si possono menzionare: la frammentazione del sistema partitico; la debolezza sia del Presidente del Consiglio rispetto alla propria maggioranza, sia della stessa maggioranza parlamentare; la distorsione nella rappresentanza (tale che alla maggioranza dei voti non sempre ha corrisposto la maggioranza dei seggi); il deficit democratico tanto nella scelta dei candidati, quanto nella vita dei partiti; l’età media dell’attuale classe politica nazionale.

Gli obiettivi e i valori che, nella lucida analisi di Benedetti Valentini, dovrebbero essere perseguiti dalla nuova legge elettorale, valgono a tradurre in termini positivi le accennate debolezze del sistema politico: ad esempio, l’esigenza, che è stata poc’anzi sottolineata, di consolidare “l’evoluzione bipolare in una logica di tendenziale semplificazione” risponde all’eccessiva frammentazione del sistema partitico; l’attuale debolezza del Premier e dell’Esecutivo induce ad introdurre meccanismi tesi ad rafforzare “la decisionalità popolare diretta quanto all’investitura governativa”; la conferma del principio proporzionale, auspicata sempre da Benedetti Valentini, tende a contrastare gli

effetti distorsivi dell'attuale e della precedente legge elettorale; infine, i riferimenti al coinvolgimento popolare e la prossimità con gli elettori non possono non richiamare alla mente le frequenti critiche sull'assenza delle preferenze, sull'eccessiva estensione delle circoscrizioni e sulla personalizzazione dei partiti, e di alcuni partiti in particolare.

Se questo è, a mio avviso, lo stato dell'arte, bisogna passare ad individuare le possibili soluzioni dei problemi, nella consapevolezza che si tratta comunque di scegliere il male minore, nel senso che ogni soluzione e, direi soprattutto, i sistemi elettorali "puri" presentano pregi e difetti: risolvono un problema, ma al tempo stesso ne introducono o ne aggravano un altro.

Ciò accade, in particolare, nel rapporto tra la capacità decisionale del Governo e la rappresentanza dei molteplici interessi presenti nella società, espressi dai partiti più piccoli. Come, infatti, ha avuto modo, tra i primi, di rilevare Leopoldo Elia, è evidente, infatti, che più fedele è la rappresentanza dell'elettorato, maggiore è la frammentazione del sistema politico e minore è la forza dell'Esecutivo; al contrario, l'eliminazione dei partiti minori dalla distribuzione dei seggi rende omogenea la rappresentanza e rafforza il Premier, ma rende privi di espressione parlamentare gli interessi di cui sono portati quegli stessi partiti minori.

Rispetto a questo problema l'attuale legge elettorale fornisce una risposta inadeguata perché distorce la rappresentanza attraverso premi di maggioranza alla coalizione vincente, senza peraltro assicurare la governabilità: sia perché le Camere possono avere maggioranze politicamente disomogenee, sia perché in Senato il premio non è nazionale, ma è attribuito nelle singole Regioni.

Né sotto questo aspetto la proposta referendaria vale a risolvere il problema, incrementando la distorsione (a favore del partito invece che della coalizione), senza garantire, per gli stessi motivi, la governabilità.

Come ottenere, pertanto, la quadratura del cerchio?

Le soluzioni normative astrattamente ipotizzabili sono due: da un lato, la revisione costituzionale; dall'altro, appunto, la riforma elettorale. Si tratta, è bene precisarlo, di due strade che non appaiono alternative, ma complementari e che anzi sembrano rafforzarsi a vicenda.

La riforma costituzionale avrebbe ovviamente il pregio di consentire riforme più radicali: così, si potrebbe, in armonia con alcuni contenuti del progetto approvato nella precedente legislatura, rafforzare i poteri del Premier, stabilendone l'elezione diretta e attribuendogli il potere di nomina e revoca dei Ministri e di scioglimento della Camera, e si potrebbe porre rimedio ad uno dei fattori principali di instabilità che è rappresentato dal bicameralismo paritario, differenziando composizione e funzioni del Senato. E sarebbe, infine, opportuno compensare tale rafforzamento attraverso un riconoscimento costituzionale del ruolo delle opposizioni e del Capo della opposizione numericamente più consistente. Tuttavia, nessuno si nasconde le difficoltà del procedimento di revisione, che ne rendono quanto meno incerto l'esito.

La strada, allora, più piana e tale da agevolare un esito positivo della riforma costituzionale, al tempo stesso bloccando, a beneficio dei partiti di minori dimensioni, il procedimento referendario, è la modifica della legge elettorale: una modifica che, secondo quanto si è chiarito, dovrebbe conciliare il sistema proporzionale con la diretta investitura del Presidente del Consiglio.

Come realizzare questo obiettivo?

1.a) Una soluzione soft e già sperimentata può ravvisarsi nell'indicazione sulla scheda del Capo della coalizione.

1.b) Una versione di maggiore impatto politico e mediatico può consistere nella previsione di due schede (alla Camere e al Senato) per l'elezione del Capo del Governo, differenziate dalle altre due schede (alla Camera e al Senato) per l'elezione dei parlamentari. L'elettore ultraventicinquenne avrebbe, dunque, nella cabina elettorale quattro schede, due relative al candidato Presidente del Consiglio e due relative ai parlamentari e risulterebbe eletto il candidato Presidente che ottiene più voti dalla somma delle due schede apposite.

Entrambe le soluzioni descritte, a mio modo di vedere, non appaiono, poi, lesive dell'art. 92 Cost., ossia del potere di nomina attribuito al Capo dello Stato, in quanto l'esercizio di tale potere non esclude una previa elezione diretta. Del resto, l'art. 92, comma 2, Cost. richiede la proposta del Presidente del Consiglio per la nomina dei Ministri, mentre non specifica quale sia l'organo o il soggetto proponente la nomina del Presidente del Consiglio. Per prassi, il Capo dello Stato svolge, a tale scopo, le consultazioni dei gruppi parlamentari, ma nulla impedisce che sia direttamente il corpo elettorale a formulare la proposta.

Per assicurare la governabilità, ovviamente, non è sufficiente la diretta investitura del Presidente del Consiglio, ma è necessario, in una forma di governo parlamentare, che questi abbia la fiducia da parte di entrambi i rami del Parlamento. Nell'attesa di un superamento del bicameralismo paritario, sembra allora opportuno introdurre una clausola di congruenza dei premi. Anche in tal caso sono formulabili due ipotesi:

2.a) l'una assicura il premio di maggioranza al Senato alla sola coalizione vincente alla Camera e nelle sole Regioni in cui essa è arrivata prima, non assegnandolo nelle altre;

2.b) l'altra, più incisiva, fa scattare, tanto alla Camera quanto al Senato (in tutte le Regioni, escluse la Valle d'Aosta e il Molise), il premio di maggioranza a favore delle liste collegate al candidato Presidente che abbia ottenuto più voti. In questo caso sarebbe possibile il voto disgiunto (ad un Presidente e ad una lista non collegata al Presidente votato), ma sarebbe comunque assicurata in entrambe le Camere la maggioranza alle liste collegate al Presidente risultato vincente. Vi sarebbe, in conclusione, un Presidente eletto, sulla base della somma dei voti degli elettori della Camera e di quelli del Senato, e una maggioranza in entrambe le Camere che lo sostiene.

Né, a tale riguardo, varrebbe obiettare che in tal modo gli elettori della Camera finirebbero per influenzare il voto al Senato (e viceversa). Appare confutabile il presupposto teorico sul quale si basa l'obiezione: perché o si ritiene che tutte le forme di distorsione del voto, incidendo sulle maggioranze stabilite dal Costituente, sono incostituzionali e si ammette che l'unico sistema costituzionalmente legittimo è il proporzionale puro. Oppure, con il conforto della quasi totalità dei costituzionalisti, si considerano legittimi i correttivi, ma in tal caso non se ne può frustrare la *ratio*, che è quella della governabilità. I correttivi sono, cioè, diretti ad assicurare maggioranze parlamentari al Governo e tale effetto si realizza solo se i premi sono "politicamente congruenti" nelle due Camere. D'altra parte, la legge elettorale del Senato già prevede un'influenza indiretta da parte dell'elettorato della Camera, tanto in relazione ai collegamenti tra le liste che indicano il medesimo capo della coalizione, quanto sotto il profilo della sottoscrizione delle liste.

In buona sostanza si opti: o la piena rappresentanza o la governabilità, ma si evitino soluzioni che distorcano la prima e non assicurino la seconda. Diceva Churchill, "per quanto possa essere bella la strategia, occasionalmente si dovrebbe poter guardare ai risultati".

Sull'entità del premio, la distorsione prodotta dovrebbe essere la minore possibile per il raggiungimento dello scopo. Altrimenti si corre un rischio opposto, che è quello di emarginare le Camere o, *rectius*, le opposizioni, alla stregua di quanto è accaduto negli enti locali. Sembrano, dunque, da condividere le perplessità espresse da Benedetti Valentini sull'attuale entità del premio alla Camera.

Per rafforzare la posizione del Capo del Governo, soprattutto rispetto alla sua maggioranza, si potrebbe, altresì, specificare nella legge n. 400 del 1988 che la proposta di scioglimento spetti al Presidente del Consiglio. Previsione che costituirebbe un'attuazione dell'art. 89 Cost., il quale condiziona la validità di tutti gli atti del Capo dello Stato alla controfirma di un Ministro proponente. Sarebbe intuitiva la valenza politica, prima ancora che giuridica, di una proposta siffatta da parte di un Presidente del Consiglio direttamente eletto.

Per evitare l'eccessiva frammentazione del sistema partitico sembra, poi, da condividere la proposta di una "clausola di sbarramento consistente", anche se non ci si nasconde la difficoltà di far "digerire" tale soluzione ai partiti più piccoli.

Riprendendo, ancora, alcuni spunti della relazione introduttiva, mi limito ad un accenno ad altri due aspetti problematici: le preferenze e il doppio turno.

Sul primo profilo, vorrei osservare che sono noti in dottrina gli effetti degenerativi delle preferenze (come l'incremento dei costi delle campagne elettorali o il radicamento di divisioni interne ai partiti). Non è un caso che il sistema delle preferenze non abbia alcuna diffusione all'estero. Rispetto all'attuale previsione legislativa, mi pare, però, persuasiva la proposta di Ceccanti della moltiplicazione delle circoscrizioni con liste bloccate con un massimo di cinque candidati. Soluzione che reintrodurrebbe un qualche legame tra il candidato e il territorio.

Sulla scelta tra il turno unico e il doppio turno mi sembra che i pregi e i difetti si equivalgono: da un lato, infatti, il doppio turno ha il pregio di polarizzare il corpo elettorale, valorizzando tra l'altro la scelta del Presidente del Consiglio; dall'altro, il turno unico consente alle coalizioni tempi di sintesi più lunghi e meditati, evitando collegamenti posticci tra forze disomogenee e "campagne acquisti" delle forze politiche marginali tra il primo e il secondo turno.

Anche se, a prescindere dalla scelta tra turno unico e doppio turno, non mi nascondo l'inconveniente del ripetersi di episodi di trasformismo politico postelettorale consistenti in aggregazioni e disaggregazioni tese, queste ultime, ad acquistare spesso rendite di posizione a livello di Governo. Inconveniente che, però, sarebbe superabile solo con un temperamento del divieto del mandato imperativo, attualmente previsto nell'art. 67 della Costituzione.

Altrimenti si corre il rischio di dover dare ragione a Talleyrand quando diceva che "in fondo la politica non è altro che un certo modo di agitare il popolo prima dell'uso".