

La stabilità del Governo tra riforma della Costituzione e della legge elettorale: spunti per la discussione in corso

di Andrea Pertici

Nella storia della Repubblica italiana si registra una costante instabilità governativa, che ha determinato, soprattutto a partire dai primi anni Ottanta, l'avvicinarsi di numerose proposte di revisione costituzionale e di riforma delle leggi elettorali, volte a porvi rimedio. Tuttavia, le prime non sono mai riuscite a giungere ad approvazione definitiva, mentre le seconde non si sono mostrate (del tutto) linearmente consequenziali alla realizzazione dello scopo. In particolare, la riforma elettorale del 1993 aveva introdotto un sistema prevalentemente maggioritario, e quindi più idoneo a realizzare la stabilità, ma con una «correzione» proporzionale, che – soprattutto a causa del sistema prescelto per l'elezione della Camera – ha consentito (se non favorito) la presenza di un ampio numero di partiti, anche i più piccoli dei quali hanno generalmente potuto condizionare la vita degli esecutivi. Ciononostante, il progressivo uso del maggioritario era riuscito, nella XIV legislatura, a produrre una certa stabilità, ma proprio la coalizione che ne aveva goduto, al termine della legislatura, ha deciso improvvisamente di modificare le leggi elettorali delle Camere, tornando ad un sistema proporzionale, «corretto» da un premio di maggioranza e da soglie di sbarramento. Senza indugiare sui numerosi difetti della l. n. 270/2005, ormai riconosciuti da tutti, non vi è dubbio che essa contenga in sé almeno due elementi, latori, in modo particolare, dell'instabilità governativa: la concorrenza, all'interno della stessa coalizione, tra più liste (costrette così ad esprimere posizioni differenziate dalle «alleanze»); l'attribuzione, al Senato, di un premio di maggioranza regionale, che rende praticamente impossibile il conseguimento di una solida maggioranza (per ottenere il 55% dei seggi del Senato, più o meno corrispondenti ai 340 che costituiscono il premio di maggioranza alla Camera, infatti, la medesima coalizione dovrebbe prevalere in tutte le Regioni). L'esperienza della legislatura in corso, in cui sono già emersi chiari indizi di una certa instabilità di Governo, ha quindi spinto le forze politiche ad affrontare la questione della riforma elettorale (a ciò fortemente sollecitati anche dalla presentazione di quesiti referendari di abrogazione parziale della legislazione vigente) e, congiuntamente, della riforma di alcune disposizioni costituzionali, al fine di dare stabilità agli esecutivi.

Se dal punto di vista della legge elettorale, nonostante l'«attività istruttoria» compiuta dal Governo, un preciso progetto condiviso almeno da un ampio schieramento politico stenta ad emergere (sembrando ad oggi più probabile che un risultato venga raggiunto dai *referendum*), sono state nel frattempo presentate alla Camera dei deputati proposte di revisione di alcune disposizioni costituzionali, che vanno nel senso indicato, la cui discussione è iniziata l'8 maggio 2007 in Commissione affari costituzionali.

In linea generale, pare anzitutto da apprezzare che si sia voluto stabilire un collegamento tra riforma elettorale e riforma costituzionale, che negli ultimi anni era sostanzialmente sempre mancato. In particolare, infatti, nel riformare la legge elettorale si deve necessariamente partire dalla considerazione che oggi,

in Italia, vige un sistema di bicameralismo paritario, che costituisce un *unicum* nel panorama internazionale. Ciononostante, anche per la previsione costituzionale dell'elezione del Senato «a base regionale», le due Camere sono elette con modalità diverse (soprattutto a seguito della l. n. 270/2005), che, combinandosi peraltro con un elettorato attivo differente, possono produrre risultati anche sensibilmente differenti (fino ad esprimere maggioranze opposte). Nell'alternativa tra la previsione di un identico sistema elettorale (e di un identico elettorato) per le due Camere e quella di una differenziazione dei ruoli delle stesse, quest'ultima sembra indubbiamente da preferire, anche sulla base di altre considerazioni. Infatti, il bicameralismo paritario non pare avere giovato molto alla qualità dei testi legislativi e certamente ha avuto conseguenze non positive sull'efficienza e l'efficacia dell'attività legislativa, oltre ad avere esposto i Governi ad una maggiore instabilità (come risulta particolarmente chiaro nella presente legislatura, ma sarebbe potuto esserlo anche nella XII). Inoltre, dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, è progressivamente emersa la necessità di istituire una Camera che riesca ad essere maggiormente rappresentativa delle Regioni (e, secondo alcuni, anche delle autonomie locali). Una differenziazione delle due Camere nel senso appena indicato, dovrebbe comportare, in via consequenziale, una diversa ripartizione dell'attività legislativa e, soprattutto, per quanto in questa sede più interessa, potrebbe ragionevolmente determinare l'instaurazione del legame di fiducia con il Governo soltanto da parte della Camera dei deputati (come generalmente avviene nelle altre democrazie parlamentari).

Questa differenziazione delle Camere costituisce un elemento essenziale per ragionare della riforma della legge elettorale: infatti, seguendo questo percorso, soltanto per la Camera dei deputati si porrebbe l'esigenza di un sistema maggioritario o con premio di maggioranza, volto ad imporre un (ragionevole) sacrificio del principio di rappresentatività per realizzare una migliore stabilità di Governo, mentre il Senato potrebbe essere eletto con una legge maggiormente rispettosa del principio di rappresentatività.

In proposito, quindi, pare che la discussione parlamentare sia iniziata col piede giusto: tra le proposte su cui la prima Commissione della Camera dei deputati ha iniziato la discussione, una (C. 2479, Zaccaria, Violante, Boato) prevede, in primo luogo, una revisione dell'art. 94 Cost., su cui la discussione ha già mostrato un ampio consenso, in base alla quale la fiducia al Governo sarebbe espressa soltanto dalla Camera dei deputati. Peraltro, la proposta in questione prevede altresì che la medesima fiducia sia espressa al solo Presidente del Consiglio dei ministri, allo scopo di rafforzare quest'ultimo rispetto agli altri membri del Governo, senza ricorrere alle «rotture» del principio di separazione dei poteri contenuti nella riforma costituzionale approvata dal Parlamento nella XIV legislatura, ma respinta dal *referendum* popolare del 25 e 26 giugno 2007; tuttavia, su questo secondo aspetto, gli esponenti di due forze politiche (P.R.C. e U.D.C.) hanno già manifestato seri dubbi. Uno strumento di rafforzamento del Presidente del Consiglio all'interno dell'esecutivo, su cui vi è invece un'ampia convergenza (e che è contenuto, infatti, oltre che nella proposta già ricordata in quelle C.2335, Boato; C.2576, Russo, Mascia, Frias; C.2578, D'Alia; C.2382, Bianco, anche se in quest'ultimo caso direttamente da parte del Presidente del Consiglio), consisterebbe nella riforma dell'art. 92, per

introdurre il potere di revoca dei ministri da parte del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, come avviene in molte altre democrazie europee (e diversamente da quanto era previsto nella riforma costituzionale respinta dagli elettori nel 2006, nella quale tale potere di revoca era attribuito in via esclusiva al «primo ministro», in conformità con la tendenza generale di quel testo ad accentrare nelle mani dello stesso anche i poteri presidenziali). Più controverso, invece, il punto della sfiducia costruttiva (contenuto, pur con alcune differenze, nelle proposte C.2335, C.2382, C.2576, C.2578), che può costituire un ulteriore tassello per la stabilità di Governo, ma che – come sottolineato dal Presidente Violante durante la discussione – potrebbe suscitare le perplessità di alcuni in ragione della sua potenziale idoneità a dar vita anche a maggioranze diverse da quella espressa dal corpo elettorale.

Tra i punti contenuti in queste proposte, tuttavia, non vi è dubbio che il più strettamente connesso alla riforma elettorale è quello che rimette l'espressione del voto di fiducia soltanto alla Camera dei deputati, in quanto potrebbe favorire l'approvazione di leggi elettorali diverse per le due Camere, nel senso indicato sopra. Tuttavia, se il Senato fosse eletto con una legge volta a privilegiare il principio rappresentativo rispetto a quello della stabilità di Governo, occorrerebbe riformare, oltre alla competenza in merito all'espressione del voto di fiducia, anche la potestà legislativa. Se, infatti, questa rimanesse del tutto paritaria, ma la legge elettorale garantisse al Governo una solida maggioranza soltanto alla Camera dei deputati, questo rimarrebbe agevolmente in carica, senza riuscire, però, a portare avanti efficacemente il proprio programma, realizzandosi così una stabilità soltanto formale. Per questo pare opportuno che il Parlamento proceda a preparare l'«alveo» nel quale inserire la riforma elettorale aggiungendo l'ulteriore tassello della riforma costituzionale delle competenze legislative delle due Camere. Certamente questo può essere fatto anche in momenti diversi, ed anzi, in linea generale, pare da apprezzare che le riforme costituzionali coinvolgano ciascuna limitate parti della Costituzione (anche per consentire ai cittadini di esprimere nel *referendum* un voto effettivamente libero e consapevole); tuttavia, nel caso di specie, pare che, rientrando l'aspetto della votazione della fiducia al Governo e quello della potestà legislativa, entrambe nella riforma del bicameralismo paritario, potrebbe essere più opportuno affrontarle insieme. Ove questa – come ad oggi pare – non fosse ritenuta la strada parlamentare più agevole o (politicamente) opportuna, sarebbe comunque da auspicare almeno un determinato impegno a non lasciare la riforma a metà, procedendo, subito dopo la revisione degli articoli sul Governo (ed in particolare sul legame di fiducia), a riformare quelli sulla differenziazione della potestà legislativa delle Camere.

Queste modifiche costituzionali parrebbero costituire un quadro favorevole per il miglioramento delle leggi elettorali anche a fronte di circostanze assai diverse tra loro. In particolare, infatti, esse potrebbero facilitare l'intervento riformatore del Parlamento, che – come dicevamo – potrebbe scegliere per la Camera dei deputati un sistema maggiormente volto a garantire una ragionevole stabilità di Governo, e, invece, per il Senato, un sistema che, liberato da quest'ultima esigenza, meglio realizzi il principio rappresentativo. Tuttavia, nella deprecata (ma forse non improbabile) ipotesi in cui ciò non si

realizzasse e si pervenisse, invece, alla riforma delle vigenti leggi elettorali attraverso il *referendum*, che favorirebbe la stabilità di Governo, il Parlamento (ma, in ipotesi, ancora una volta, allo stesso corpo elettorale) potrebbe comunque, anche e soprattutto in ragione della suddetta riforma costituzionale, eliminare dalla legge del Senato qualunque premio di maggioranza (lasciato intatto dai *referendum* proposti), superando così anche il forte dubbio di costituzionalità che grava su quello vigente, che altera il principio di rappresentatività, senza favorire quello della stabilità governativa. Quest'ultima soluzione, anche per i motivi da ultimo ricordati, sarebbe peraltro da considerare opportuna anche nella ulteriormente deprecata ipotesi in cui né il Parlamento, né il corpo elettorale attraverso il *referendum* realizzassero altre modifiche della legge elettorale vigente.

In conclusione, quindi, pare di poter dire che attribuire l'espressione della fiducia e l'attività legislativa "ordinaria" alla sola Camera dei deputati potrebbe, in ogni caso (seppure con differenti gradi), favorire un miglioramento del sistema elettorale.