

Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano [1]

di Antonio D'Andrea

1. Considerazioni introduttive. - 2. Forma di governo e partiti politici. - 3. Leggi elettorali e strategie delle forze politiche. - 4. Partiti e governo nell'ordinamento italiano prima e dopo la riforma elettorale maggioritaria. - 5. Alcune preoccupazioni conclusive ed alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale (e sulla opportunità) della proposta di riforma elettorale in senso proporzionale.

1. Considerazioni introduttive.

Nella prima parte dell'intervento cercherò di descrivere, in termini molto generali e dunque con qualche approssimazione, qual è il contesto ordinamentale nel quale possono essere chiamati ad operare i partiti politici. Tale contesto è, com'è noto, in larga parte determinato dalla c.d. forma di governo, vale a dire dall'assetto organizzativo dello Stato, che ripartisce tra i suoi organi funzioni di indirizzo politico (quelle cioè che servono a delineare fini e a configurare scelte nei diversi campi dell'azione pubblica), come pure risulta condizionato dalla legislazione elettorale, in vigore in un certo momento storico, e che descrive il procedimento attraverso il quale si giunge all'individuazione di chi viene chiamato a ricoprire determinate cariche pubbliche di natura, appunto, elettiva. Le considerazioni di carattere generale sono ovviamente riferite a Stati ricompresi nell'area geopolitica definibile come di "democrazia classica", secondo la classificazione di Biscaretti di Ruffia, che, dopo il crollo del modello di stato c.d. socialista, potrebbe includere oltre all'Europa occidentale e al Nord America la maggioranza dei Paesi dell'Est europeo, come è dimostrato dall'adesione di questi ultimi all'Unione europea.

Sempre ricorrendo a semplificazioni, la seconda parte dell'intervento si prefigge, invece, di descrivere come si è andata evolvendo la forma di governo italiana dopo il superamento nel 1993 della legge elettorale proporzionale, con la quale i partiti politici italiani avevano dovuto fare i conti per oltre quarant'anni. È noto che la riforma elettorale in senso maggioritario è stata introdotta nel nostro ordinamento dal legislatore ordinario a seguito dello svolgimento del referendum abrogativo del 18-19 aprile 1993, avente ad oggetto alcune disposizioni della "vecchia" legge elettorale proporzionale del Senato. L'esito referendario, favorevole all'abrogazione, venne in effetti pedissequamente recepito dal legislatore con riferimento alle regole elettorali del Senato e sostanzialmente replicato con riferimento a quelle della Camera, in una fase assai concitata della democrazia italiana (si era nel pieno di quella bufera giudiziaria denominata tangentopoli). Il Governo presieduto dall'on. Amato, l'ultimo della stagione del "pentapartito" (formula che aveva contraddistinto la maggioranza parlamentare a partire dal 1981, ossia dal I Governo Spadolini, e che per la verità, fin dal precedente VII Governo Andreotti, non contemplava più la partecipazione del Partito repubblicano), falciato dalle dimissioni di molti suoi membri raggiunti da comunicazioni giudiziarie, si sarebbe così dimesso subito dopo l'esito del voto referendario, lasciando campo aperto al primo Governo della storia repubblicana presieduto da un non parlamentare (l'allora governatore della Banca d'Italia ed attuale Capo dello Stato, Carlo Azeglio Ciampi). Compito esclusivo del Governo Ciampi era quello di guidare il Paese per il tempo strettamente necessario a consentire alle Camere l'approvazione di nuove leggi elettorali in senso prevalentemente maggioritario, così da permettere, non appena fosse stato possibile, il ritorno alle urne, confidando nella rigenerazione del nostro sistema politico, il cui dissolvimento è stato tra l'altro indotto dalla necessità di provvedere ad un riposizionamento dei partiti proprio alla luce delle nuove regole elettorali e di altri interventi legislativi in linea con la logica maggioritaria (penso all'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia, introdotta dalla l. 25 marzo 1993 n. 81, che verrà sperimentata con buona soddisfazione generale).

Ho ricordato preliminarmente questi eventi, che sembrano lontanissimi, proprio perché, a distanza di poco più di dieci anni dalla sua entrata in vigore, il sistema elettorale maggioritario sembra arrivato al capolinea e, salvo imprevisti clamorosi, si dovrebbe tornare a votare nuovamente con una legge proporzionale in occasione delle prossime elezioni politiche generali, che dovrebbero tenersi, stando alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio, il prossimo 9 aprile.

2. Forma di governo e partiti politici.

Il sistema costituzionale può stabilire forme di investitura "immediata" del Governo da parte del corpo elettorale - secondo il modello presidenziale nordamericano - o quanto meno prevedere l'elezione diretta di una componente

decisiva del Governo - secondo il modello semipresidenziale alla francese - vale a dire il vertice del potere esecutivo, rappresentato dal Capo dello Stato. Sussistono viceversa sistemi - che sono la maggioranza nei Paesi dell'area oggi definibile di democrazia classica - nei quali non si richiede da parte degli elettori l'individuazione diretta del vertice dell'Esecutivo, poiché il Governo è espressione-emanazione dell'organo parlamentare, che resta in tali sistemi - definiti parlamentari - l'unico organo della rappresentanza politica generale.

Nel primo caso il Governo si identifica più strettamente in un *leader* prescelto dagli elettori, che viene chiamato, sino alla fine del mandato salvo limitate eccezioni di rilievo penale (il c.d. *impeachment*), a svolgere funzioni di direzione politica senza eccessivi condizionamenti istituzionali (inclusi quelli che provengono dal suo partito), forte di una sua propria legittimazione, che gli consente di scegliere con una certa autonomia il resto della struttura governativa; il che vale soprattutto per la forma di governo presidenziale nordamericana, nella quale non sussiste alcuna responsabilità politica del Governo del Presidente nei confronti dell'organo parlamentare, a differenza di quel che accade in Francia, dove non si rinuncia ad avere un Primo Ministro responsabile nei confronti dell'Assemblea Nazionale. Quest'ultima circostanza ha talvolta prodotto una necessaria e tuttavia non facile coabitazione tra un Presidente della Repubblica espressione di un certo partito, collocato all'opposizione in seno all'Assemblea Nazionale, ed un Primo Ministro espressione di un diverso partito, facente viceversa parte della maggioranza parlamentare.

Per le organizzazioni politiche - espressione questa che comprende in primo luogo i partiti e che tuttavia include anche altri soggetti ed associazioni che si prefiggono di incidere sulla politica del Paese - si tratta allora di favorire l'individuazione di proprie candidature da "offrire" agli elettori e ciò può comportare una selezione interna da compiere necessariamente prima del voto. Negli Stati Uniti in vista della *nomination* presidenziale si prevede lo svolgimento di elezioni primarie gestite da pubblici ufficiali, che vengono disciplinate con norme approvate nei singoli Stati; il che comporta differenti modalità organizzative così come, in alcuni Stati, la scelta di non far svolgere elezioni primarie per la individuazione dei "delegati" (che avviene con il tradizionale sistema dei *caucuses* di partito).

In questi ordinamenti - presidenziali e semipresidenziali - si può ben dire che il *leader* del partito, una volta individuato, si candida a guidare il Governo del Paese e, se è chiamato dagli elettori a governare, si lascia alle spalle il partito di provenienza, che piuttosto si identifica (o viene identificato) con il Presidente durante lo svolgimento del suo mandato.

Diversamente, secondo i meccanismi del governo parlamentare i partiti, attraverso i gruppi parlamentari di riferimento, sono chiamati a fare emergere, a seguito del voto, una maggioranza in grado di sostenere il Governo. Sussiste, dunque, un rapporto osmotico tra gruppi parlamentari e Parlamento, come pure tra maggioranza parlamentare e Governo, e, in realtà, una relazione meno diretta ed immediata tra i partiti della maggioranza e l'Esecutivo. Ciò mi pare evidente nel caso in cui il Governo sia espressione di più partiti - i governi di coalizione - benché, anche quando una sola forza politica e parlamentare sia in grado di determinare la nascita del Governo, tale organo, per poter continuare a svolgere le sue attribuzioni, resta pur sempre nella fisiologica condizione costituzionale di dover verificare, anche a seguito di proprie iniziative, se i suoi indirizzi restano condivisi dalla maggioranza parlamentare nel corso della legislatura. Tale maggioranza, in generale, può non coincidere del tutto con i partiti che originariamente la compongono (a parte le sempre possibili "acquisizioni" di singoli parlamentari "transfughi", si pensi a quelle personalità che vengono candidate dai partiti come indipendenti e che tali rimangono anche dopo la loro elezione) e può sempre mutare, per esempio a seguito del verificarsi di vicende politico-parlamentari nuove e persino imprevedibili al momento delle elezioni (si pensi alla formazione di gruppi parlamentari nuovi e sganciati dai partiti di originario riferimento dei loro appartenenti, da cui spesso derivano nuove forze politiche).

Quel che conta sotto il profilo costituzionale è che sussista una maggioranza parlamentare, non importa da quante e quali forze politiche composta, determinata a sostenere un Governo; non si richiede, viceversa, che il primo Governo della legislatura giunga "intatto" nella sua formula politica originaria e nella sua stessa composizione soggettiva (il discorso è ovviamente riferito alla sua *leadership*) alla scadenza naturale prefissata dalla Costituzione e dalle leggi per il rinnovo dell'organo parlamentare.

Anche in quegli ordinamenti costituzionali - come quello tedesco - che conoscono procedure di stabilizzazione del Governo, ossia di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, che rendono più difficoltoso il voto di sfiducia dell'Esecutivo in carica, è sempre consentito alla maggioranza di cambiare l'Esecutivo e chi lo guida ed è garantita ai gruppi parlamentari, dunque, la libertà di sostenere o meno il Governo nel corso della legislatura, anche eventualmente mutando in modo radicale le proprie alleanze e strategie: da questo punto di vista è indubbio che si consente "più gioco", più libertà di manovra ai gruppi parlamentari ed ai partiti politici rispetto ad altri sistemi.

Come visto, se nei sistemi parlamentari si rinuncia a "blindare" la maggioranza parlamentare nell'arco della legislatura, si prevede tuttavia quasi sempre la possibile fine anticipata della stessa come naturale conseguenza della impossibile individuazione di una maggioranza governativa, coinvolgendo, a tal proposito, generalmente il Capo dello Stato - organo politicamente neutrale non in grado di incidere sull'indirizzo politico e semmai in grado di controllare alla luce dei principi costituzionali quell'indirizzo - nella valutazione circa i presupposti che giustificano la conclusione anticipata della legislatura (che è normalmente decretata proprio con un atto del Capo dello Stato).

3. Leggi elettorali e strategie delle forze politiche.

È utile svolgere alcune considerazioni, sempre di carattere generale, relative alle possibili modalità di elezione dell'organo parlamentare, dal quale dipende, secondo il richiamato modello parlamentare, l'investitura del Governo e la sua stessa cessazione.

Com'è noto, i vigenti sistemi elettorali (che non costituiscono quasi mai oggetto di specifiche disposizioni costituzionali e che, dunque, restano nella disponibilità del legislatore ordinario) sono ricondotti a due differenti tipologie, quella dei sistemi proporzionali e quella dei sistemi maggioritari.

Nel primo caso, la composizione dell'organo parlamentare dovrebbe tendere a rispecchiare la consistenza delle singole forze politiche presenti nel Paese e, in un contesto ambientale di elevato, tradizionale multipartitismo, come quello italiano, rendere conseguentemente meno facile ed immediata l'individuazione di una maggioranza parlamentare, che in effetti, per emergere e consentire la formazione di un Governo, dovrà inevitabilmente comprendere più forze politiche (i tradizionali governi di coalizione).

Nel secondo caso, la composizione del Parlamento dovrebbe essere, almeno in teoria, meno frammentata, posto che la competizione elettorale sembrerebbe destinata a favorire le candidature espresse dai maggiori partiti nei tipici collegi uninominali: da ciò scaturisce generalmente una minore rappresentatività del Parlamento ed una più evidente selezione delle forze politiche così da rendere meno complessa la nascita di un Governo. Quanto alla minore rappresentatività è talvolta accaduto persino che la maggioranza dei seggi parlamentari venisse conquistata da un partito o da una coalizione di forze politiche che in termini di consenso assoluto su scala nazionale non raggiungeva neppure la maggioranza relativa dei voti; quanto alla capacità "semplificativa" del sistema elettorale maggioritario è noto come, laddove tradizionalmente si sperimenta il più "brutale" tra i sistemi maggioritari, quello a turno unico, la competizione elettorale è nei fatti tra i due maggiori partiti ed il Governo finisce per essere espressione di quello che ottiene più seggi: si pensi al celeberrimo, spesso evocato a sproposito, bipartitismo britannico.

Naturalmente è possibile che il legislatore - come dimostra l'esperienza concreta - decida di "contaminare" il sistema elettorale prescelto, così da renderlo ad esempio meno proporzionale, sempre per semplificare, attraverso la previsione di clausole di sbarramento, ovvero ipotizzando l'attribuzione di un premio in termini di seggi al partito o ai partiti che, coalizzandosi prima del voto, ottengano più voti o comunque superino una certa soglia di consenso. Analogamente anche utilizzando un sistema maggioritario è possibile "mitigare" l'eventuale preoccupazione per la scarsa rappresentatività degli eletti, prevedendosi, a tal fine, un secondo turno di ballottaggio, ove nessun candidato raggiunga in prima battuta consensi ritenuti sufficienti al fine dell'aggiudicazione del seggio (ballottaggio che, per solito, viene riservato ai due candidati più votati o a quelli che raggiungono una certa soglia di voti in occasione del primo turno).

È altresì possibile che in qualche caso il legislatore scelga di far coesistere i due sistemi - quello maggioritario e quello proporzionale - con lo scopo evidente di non rinunciare del tutto ai vantaggi dell'uno o dell'altro o comunque di attenuare gli effetti primari del sistema prevalente; come in realtà accade nel nostro Paese, dove l'attenuazione in senso proporzionale tempera gli effetti del sistema maggioritario, utilizzato, dopo la riforma elettorale del 1993, per l'attribuzione del 75% dei seggi tanto alla Camera quanto al Senato. Si può dunque, quantomeno in astratto, perseguire una semplificazione del confronto elettorale in vista della necessità costituzionale di dar vita ad un governo parlamentare, senza tuttavia penalizzare eccessivamente la rappresentatività delle Camere. Quello che è invece certo è che il sistema elettorale prescelto dal legislatore è destinato ad influenzare la strategia delle forze politiche così come pure a determinare il "peso" dei rispettivi gruppi dirigenti nella scelta delle candidature che si sottopongono al giudizio degli elettori. Si pensi a questo riguardo alla convenienza dei partiti a concludere accordi preventivi tra loro in vista dell'attribuzione di un premio di maggioranza o anche al fine di vedersi garantita una certa rappresentanza parlamentare; si pensi alla differenza che corre tra la presentazione di candidature individuali (magari espressione di una coalizione di partiti) nei collegi uninominali e la presentazione di una lista di partito e, in quest'ultimo caso, tra una lista "bloccata" ed una "aperta" a uno o più voti di preferenza espressi dagli elettori posti nella condizione di modificare

la graduatoria dei candidati così come predisposta dai presentatori della lista.

4. Partiti e governo nell'ordinamento italiano prima e dopo la riforma elettorale maggioritaria.

Sino alle ultime elezioni svolte sotto il regime elettorale proporzionale e cioè quelle del 5-6 aprile 1992, per undici legislature il sistema politico, cristallizzatosi nel nostro Paese entro la cornice della Costituzione repubblicana, poteva dirsi caratterizzato da due elementi peculiari.

Il primo: la stabilità assoluta della formula politica di maggioranza, che ricomprendeva il partito di maggioranza relativa, la DC, ed escludeva costantemente il secondo partito nazionale, il PCI, se si eccettua la fase dei governi di "solidarietà nazionale" - 1976-1979 - durante la terribile emergenza nazionale rappresentata dal terrorismo. La seconda: l'instabilità dei governi di coalizione, imperniati sulla DC e guidati da un suo esponente, tranne poche anche se significative eccezioni (si pensi ai due Governi presieduti dal segretario del PSI Craxi tra il 1983 e il 1987), che produceva una durata degli Esecutivi di circa un anno solare e la conclusione anticipata della legislatura (invariabilmente dalla quarta in avanti). Molti osservatori lamentavano, a mio parere esattamente, un difetto dei meccanismi istituzionali - da non confondersi con le procedure costituzionali, previste per la nascita e la cessazione del Governo, che ne rappresentano solo una parte ancorché rilevante - vale a dire quello di assegnare un ruolo fisso ed immutabile alle due maggiori forze politiche del Paese, sicuramente alternative tra loro: una, la DC, "condannata" a governare; l'altra, il PCI, a rappresentare quasi del tutto l'opposizione. Ovviamente quanto sinteticamente richiamato subiva dei "temperamenti", posto che la preclusione rispetto al Governo nazionale nei confronti del PCI - la c.d. *conventio ad excludendum* decretata dalle forze politiche minori indispensabili per consentire il formarsi della maggioranza parlamentare "monopolare" - non operava a livello di amministrazioni regionali e locali e certo non impediva un pieno e spesso decisivo coinvolgimento dei gruppi parlamentari comunisti in molte deliberazioni assunte dalle Camere sul terreno costituzionale (elezioni dei giudici costituzionali, dei membri laici del CSM, ecc.) e della loro organizzazione interna (i regolamenti parlamentari, in primo luogo). Del resto questo coinvolgimento consentiva di ricomprendere forze politiche di maggioranza e partito comunista sotto il c.d. arco costituzionale, dal quale era invece escluso il Movimento sociale, partito di estrema destra che non aveva mai rinnegato i riferimenti ideali del fascismo. Non a caso, ad un esponente di primo piano del Partito comunista (ed in seguito del PDS), sin dai tempi dei governi di solidarietà nazionale, di cui pure si è detto, e che si reggevano sulla benevola astensione prima e sul voto favorevole in un secondo momento dei gruppi parlamentari comunisti, era stata assegnata la presidenza della Camera dei Deputati (nella VII legislatura all'on. Pietro Ingrao; nell'VIII, nella IX e nella X legislatura all'on. Nilde Iotti; nell'XI l'on. Giorgio Napolitano).

La riforma elettorale del 1993 e, direi, il filone culturale, che aveva ispirato (in un contesto di generale disaffezione per le forze politiche tradizionali presenti sulla scena dalla caduta del fascismo in avanti, come già ricordato all'inizio) la fortunata campagna referendaria, mi pare che possano definirsi come il tentativo riuscito di correggere il ricordato difetto dei nostri meccanismi istituzionali. E ciò, limitandosi a metter mano alla legislazione elettorale, senza toccare il quadro costituzionale che delinea la forma di governo parlamentare italiana. Negli anni '90, infatti, il riformismo costituzionale "spinto" veniva propugnato non solo da qualche isolata forza politica (soprattutto il PSI craxiano spingeva per una riforma della forma di governo attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica) ma anche all'interno delle istituzioni repubblicane: si pensi alla seconda parte del settennato del Presidente Cossiga, che sublimava il suo "picconare" dal di dentro il sistema con il noto messaggio sulle riforme, presentato alle Camere il 26 giugno 1991, e alla stessa istituzione, dopo la prima "ricognitiva" Commissione bicamerale Bozzi a metà degli anni '80, della Commissione bicamerale De Mita-Iotti, dotata di speciali poteri referenti in virtù della l. cost. 6 agosto 1993 n. 1 in deroga esplicita al procedimento di revisione costituzionale stabilito dall'art. 138 Cost. (cosa purtroppo ripetuta con il varo della Commissione bicamerale D'Alema, nel corso della XIII legislatura). Dunque il cambio delle regole elettorali poteva persino lasciar presagire l'abbandono della strada delle riforme costituzionali di struttura, rappresentando l'occasione di una ricostruzione del sistema parlamentare italiano, senza più alcuna preconcetta esclusione o inclusione di questa o quella forza politica rispetto all'assunzione diretta (esplicita) di responsabilità di governo.

Non è andata proprio così!

Dopo la riforma elettorale del 1993, il sistema elettorale maggioritario è stato sperimentato nel nostro Paese in tre occasioni: le elezioni generali del 27-28 marzo 1994, quelle del 21 aprile 1996 e, da ultimo, quelle del 13 maggio 2001.

Il sistema elettorale maggioritario, in un contesto tradizionalmente multipartitico, rimasto tale anche dopo il dissolvimento dei "vecchi" partiti, induce naturalmente le forze politiche a farsi carico di presentare nei collegi uninominali - 475 alla Camera e 232 al Senato - candidature realisticamente in grado di vincere. Il che, se favorisce i

partiti maggiori, sollecita altresì le forze politiche minori ad alleanze preventive con i primi, così da riuscire ad ottenere spazio per i propri candidati in qualche collegio uninominale. D'altro canto è anche interesse dei partiti più forti ricercare per i propri candidati il sostegno degli elettori che si riconoscono nelle altre forze politiche, posto che, per aggiudicarsi i seggi nei collegi uninominali, è sufficiente raggiungere la maggioranza semplice (*first past the post*). Il sistema elettorale vigente tenta anche di salvaguardare, per l'attribuzione dei seggi residui da effettuarsi tanto alla Camera quanto al Senato con formula proporzionale, le ragioni "esistenziali" di quelle forze politiche che registrano un consenso medio - dal 4% in su se si resta alla Camera - diffuso omogeneamente su tutto il territorio nazionale (al Senato il discorso riguarda più esattamente l'ambito territoriale regionale, richiamato espressamente dall'art. 57 Cost.) e che non possono aspirare a vincere seggi nei collegi uninominali anche perché non interessate a concludere alleanze con le forze politiche maggiori (atteggiamento evidentemente legittimo e che tuttavia sconta, a mio avviso, un'eccessiva dose di irrealismo e comunque di ideologismo massimalista).

È bene anche ricordare come il tentativo di rafforzare ulteriormente il sistema elettorale maggioritario della Camera, eliminando la residua ripartizione proporzionale tra liste concorrenti, è stato nuovamente perseguito attraverso la via referendaria: la prima volta con il referendum del 18 aprile 1999; la seconda volta con quello del 21 maggio 2000. Tale tentativo è, com'è noto, fallito per il mancato raggiungimento del *quorum* fissato dall'art. 75 Cost. per la validità delle consultazioni referendarie (per la prima occasione partecipò al voto il 49,6% degli aventi diritto, mentre nella seconda circostanza si registrò una partecipazione del 30%). Può essere di una qualche utilità ricordare che, se in occasione del primo voto referendario si fosse provveduto a espungere dall'anagrafe degli Italiani residenti all'estero, come si fece nella consultazione referendaria successiva, un certo numero di elettori deceduti e comunque da tempo non più reperibili, il *quorum* partecipativo richiesto sarebbe stato raggiunto e, dato l'orientamento favorevole all'abrogazione delle disposizioni oggetto del quesito da parte della quasi totalità degli elettori, si sarebbe determinato un significativo abbandono della logica proporzionale connessa, almeno alla Camera, alla presentazione di liste di partito distinte rispetto alle candidature individuali nei collegi uninominali.

Dopo la prima infelice attuazione delle nuove regole elettorali - posto che si è comunque arrivati a due anni di distanza dal voto politico (27-28 marzo 1994) allo scioglimento "immediato" delle Camere, attraverso un cambio della maggioranza parlamentare che, per la verità, il risultato elettorale non aveva chiaramente espresso - è possibile segnalare alcune regolarità nel funzionamento del sistema politico italiano.

La prima: si registra un'accentuata bipolarizzazione della competizione elettorale, pur in presenza di una notevole frammentazione infracoalizionale. I partiti sono infatti ben lungi dall'essersi ridotti di numero ma non sembra esserci spazio per un "terzo polo" e neppure per forme di "desistenza" tra una forza politica ed uno dei due poli in competizione, sperimenta senza particolare successo in occasione del voto del 1996 tra lo schieramento di centrosinistra (l'Ulivo) e Rifondazione comunista. Si registra dunque una svolta bipolare, che comporta la nascita di un governo di coalizione cui si contrappone l'Opposizione (al singolare, guidata da un suo riconoscibile *leader*).

La seconda: viene dichiarata dalle forze politiche, pressoché unanimemente dopo le ultime elezioni del maggio 2001, un'indisponibilità a ricercare in Parlamento maggioranze di governo differenti rispetto a quelle prospettate agli elettori in occasione del voto, ancorché sussista talvolta un dichiarato disagio per qualche forza politica nel restare nello schieramento di partenza. Questa intenzione appare opportuna se lasciata alla libera valutazione dei partiti e dei gruppi parlamentari ed è certo in grado di consolidare la dinamica bipolare. Tuttavia, tale immodificabilità non è richiesta dalla Costituzione vigente e se fosse introdotta come sostanzialmente obbligatoria nel testo costituzionale per stabilizzare l'Esecutivo (ciò è previsto nel testo di riforma costituzionale in via di approvazione nella presente legislatura), comporterebbe, a mio avviso, una fuoriuscita surrettizia dell'ordinamento italiano dai meccanismi tipici della forma di governo parlamentare.

La terza: nel 1996 (Prodi che "batte" Berlusconi) e nel 2001 (Berlusconi che "batte" Rutelli) si è tentato di accreditare e valorizzare (non solo sul piano politico) una specie di autonoma legittimazione del Presidente del Consiglio rispetto alla sua maggioranza parlamentare di riferimento, analogamente a quanto accade per il Presidente della Regione eletto direttamente dai cittadini (sebbene in questo caso e salva la diversa scelta rimessa agli Statuti regionali sia il dettato costituzionale - dal 1999 - a prevedere espressamente la menzionata modalità di elezione dalla quale si fa derivare - v. art. 126 ult.comma - una "dipendenza" dell'organo consiliare dalle sorti del Presidente). Da qui probabilmente origina la recente idea di individuare la *leadership* della coalizione attraverso "primarie di investitura" che il polo di centro-sinistra ha organizzato nell'ottobre scorso e che nel centro-destra hanno provocato significative prese di posizioni a favore e probabilmente, a seguito del loro mancato svolgimento, le dimissioni di uno dei segretari di partito che le aveva richieste. A parte il discorso sulle primarie bisognerebbe naturalmente chiedersi se questa valorizzazione, al momento

ottenuta solo in via politica, del *leader* della coalizione ed in particolare del Presidente del Consiglio corrisponde nei fatti e cioè nella direzione politica dell'Esecutivo ad una sua più accentuata capacità di "resistenza" rispetto ai condizionamenti dei gruppi di maggioranza.

5. Alcune preoccupazioni conclusive ed alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale (e sulla opportunità) della proposta di riforma elettorale in senso proporzionale.

Tre sembrano essere, in conclusione, gli elementi di maggiore preoccupazione in questo tempo di indiscutibile consolidamento del bipolarismo italiano (quanto alla valorizzazione dell'autonomia tanto del Presidente del Consiglio nei confronti dei ministri, quanto del capo dell'opposizione nei confronti degli altri leader della coalizione minoritaria, essa non mi pare ancora completamente realizzata). La prima di carattere generale, la seconda e la terza più collegate all'evoluzione dell'attuale forma di governo.

Dopo il fallimento della terza Commissione bicamerale (quella presieduta dall'on. D'Alema), che ha rappresentato, come è noto, il tentativo di giungere ad un accordo tra le due coalizioni sulla "grande riforma costituzionale", si registra, in modo persino ostentato, una contrapposizione frontale tra gli schieramenti politici in tema di definizione delle "regole del gioco".

Si è così passati dalla riforma del Titolo V sull'autonomia delle Regioni e degli Enti territoriali, approvata nel 2001, sul finire della scorsa legislatura, dalla sola maggioranza parlamentare di centrosinistra (e poi confermata con il referendum costituzionale paradossalmente richiesto anche dalle stesse forze politiche che l'avevano voluta e che sarebbero poi divenute opposizione), alla revisione della Seconda parte della Costituzione in tema di organizzazione costituzionale della Repubblica, approvata dall'attuale maggioranza di centrodestra in perfetta solitudine facendo seguito all'iniziativa legislativa dello stesso Governo.

Stante la scontata richiesta del referendum costituzionale a seguito del mancato raggiungimento in entrambi i rami del Parlamento, ancora una volta, della maggioranza dei due terzi nelle seconde deliberazioni camerali e l'inevitabile svolgimento della consultazione referendaria dopo il voto politico, quel che interessa ai nostri fini è rimarcare come il tema delle "regole del gioco" entra nuovamente ma impropriamente tra i temi "caldi" della campagna elettorale, estendendo il confronto politico oltre il limite che dovrebbe segnare, a mio avviso, nelle democrazie consolidate la "questione" del Governo del Paese.

L'idea di Costituzione come "campo" che delimita i principi anche organizzativi, nei quali si riconoscono senza riserve gli attori politici che si confrontano per riuscire a realizzare un determinato indirizzo qualora venga prescelto dagli elettori, mi pare contraddetta se si alimenta uno scontro elettorale nel quale assume fondamentale rilievo l'assetto stesso del campo nel quale viene giocata "la partita" in corso e quelle che verranno.

Data questa premessa - che costituisce anche la prima fonte di preoccupazione - è probabilmente inevitabile registrare una crescente sovraesposizione del Capo dello Stato nell'aspra contesa politico-istituzionale, della quale egli è "arbitro" chiamato al difficile compito di applicare "regole" che, secondo gli orientamenti espressi dall'attuale maggioranza, sono in via di superamento e che, tra l'altro, dovrebbero lasciare il posto ad altre che ridimensionano proprio il suo ruolo. A parte le considerazioni sul progetto di revisione costituzionale, la cui entrata in vigore è di là da venire, quello che nell'attuale fase di osservazione del sistema di governo italiano dovrebbe allarmare sono le sollecitazioni di segno opposto rivolte quotidianamente al Capo dello Stato rispetto a come egli sarebbe tenuto ad arbitrare la contesa politica nel nostro Paese.

In particolare, è all'intervento oppositivo del Capo dello Stato in qualità di custode della legalità costituzionale che da tempo si richiamano insistentemente ed in modo diretto - tramite appelli anche fuori delle sedi istituzionali - le forze (non solo quelle politiche di minoranza) che intendono contrastare gli indirizzi perseguiti in sede parlamentare dal Governo e dalla sua maggioranza. Non si possono adesso approfondire le ragioni che spingono l'Opposizione in questa direzione né è possibile affrontare compiutamente il tema dei poteri presidenziali di controllo rispetto alle scelte imputabili al Governo ed alla sua maggioranza nell'attuale scenario costituzionale. Tuttavia è chiaro che l'attenzione viene rivolta all'esercizio del potere presidenziale di rinvio delle leggi disciplinato dall'art. 74 Cost.

A questo riguardo, stando a quello che viene raccontato dalla stampa e che non costituisce sino ad ora oggetto di alcuna smentita o precisazione né ufficiale né ufficioso, pare essersi talvolta verificato una sorta di esercizio "anticipato" del controllo presidenziale sulla legislazione ordinaria sottoposta, informalmente ma non per questo opportunamente,

da autorevoli "emissari" governativi alla preventiva valutazione del Capo dello Stato o comunque dei competenti uffici del Quirinale rispetto ai delicati profili costituzionali che emergevano in materie controverse, inclusa, da ultimo, la riforma della legge elettorale vigente.

Pur ammettendo che nell'attuale situazione di forte contrapposizione tra le due coalizioni il Capo dello Stato difficilmente potrebbe sottrarsi ai rilievi critici di uno dei due schieramenti (o quantomeno di parte di essi), se si fosse davvero realizzata la mediazione presidenziale su testi legislativi prima della loro approvazione per scongiurare gravi incostituzionalità ed eliminare i più evidenti motivi che ne avrebbero potuto provocare il rinvio e ritardarne l'entrata in vigore, ciò avrebbe quantomeno circoscritto, a mio avviso, l'area nella quale dovrebbe spingersi il controllo presidenziale sulle deliberazioni legislative che buona parte della dottrina estende anche al merito delle scelte effettuate dalla maggioranza delle Camere.

In realtà, se davvero la valutazione della legge spettante al Presidente della Repubblica, in vista della sua promulgazione ed entrata in vigore, avvenisse in qualche circostanza, per motivi di opportunità, fuori degli schemi predeterminati dalla vigente Costituzione, credo che ci sarebbero evidenti motivi di perplessità e timore.

E veniamo al disegno di legge di riforma del sistema elettorale già approvato dalla Camera e che l'attuale maggioranza, a sentire le dichiarazioni dei leader del centrodestra, intende riapprovare senza alcuna modifica al Senato, nonostante, anche all'interno dello stesso Governo, siano stati avanzati dubbi persino di costituzionalità a proposito della mancata previsione delle cosiddette quote rosa nella presentazione delle liste di partito dopo la riforma dell'art. 51 della Costituzione.

Una tale accelerazione sembra preludere ad una granitica volontà di arrivare in tempi molto rapidi alla modificazione della legge elettorale vigente, in modo che non ci siano dubbi sulla inoperatività dell'attuale legislazione in occasione del prossimo voto politico. Prima di svolgere qualche considerazione in ordine alla soluzione legislativa proposta mi pare che si debba chiarire come la circostanza secondo la quale non si cambierebbero le regole elettorali alla fine della legislatura (e dunque nell'attuale situazione temporale) è argomento di poco pregio e di nessun significato costituzionale. Anzi è vero che potrebbe essere opportuno cambiare il sistema elettorale vigente alla vigilia della consultazione politica, proprio al fine di meglio corrispondere alle aspettative dei partiti coinvolti nella competizione elettorale e di favorire soluzioni istituzionali, sul versante della individuazione di una maggioranza di governo, che il sistema elettorale in vigore rende impraticabili.

La domanda che allora bisognerebbe farsi è questa: in vista di quale desiderabile obiettivo che non si riesce a raggiungere si cambia l'attuale legge elettorale?

Questa domanda tuttavia avrebbe un senso, a mio avviso, solo in presenza di una condizione politico-istituzionale indispensabile per non trasformare la nuova legge elettorale, impropriamente, in una legge espressione di un indirizzo rimesso alla sola volontà della maggioranza del momento e dunque funzionale ai suoi interessi: la necessaria condivisione della proposta di modifica da parte di un arco particolarmente ampio di forze politiche, inclusivo anche dei partiti di opposizione o della maggioranza di essi. Oltretutto la mancanza nello scenario politico attuale di tale presupposto finisce per far inevitabilmente assumere alle argomentazioni addotte sul piano tecnico una valenza oggettivamente politica ed in particolare, svolgendole, si finisce per dare l'impressione di condividere obiettivi ovvero preoccupazioni dell'una o dell'altra parte politica.

Ciò premesso, l'aspetto più negativo della riforma in corso di approvazione è che essa interviene a modificare un certo funzionamento del sistema politico italiano, proprio quando esso si andava consolidando nell'auspicata direzione bipolare, prima descritta, la quale rappresenta un traguardo lungamente atteso nell'ordinamento italiano, che ha finalmente visto concretizzarsi l'alternanza di forze politiche al governo del Paese. Come cambierà il sistema politico italiano con la nuova legge elettorale? Quello che mi pare venga spesso ricordato dai presentatori della riforma è che non si vorrebbe rinunciare alla dinamica bipolare considerata positivamente dalla gran parte delle forze politiche, se si resta a quel che viene dichiarato. Se sarà così la nuova legge elettorale di stampo proporzionale non apporterà alcuna significativa modifica al sistema dei partiti, che resteranno dislocati, se interessati a cogliere l'obiettivo di governare il Paese, in uno dei due poli attualmente esistenti (e ciò anche per garantirsi la propria sopravvivenza posto che non si modifica lo sbarramento al 4% per chi non rientra in una coalizione, alla Camera, e si introduce al Senato uno sbarramento dell'8% nelle singole Regioni).

E infatti la preoccupazione maggiore che sembra ispirare il progetto è quella di consentire l'affermazione di una delle

due coalizioni in modo più attenuato rispetto a quello che potrebbe accadere se si utilizzasse l'attuale sistema elettorale maggioritario a collegio uninominale. Si prevede infatti a tal fine, almeno alla Camera dei Deputati, che il c.d. premio di maggioranza previsto per la coalizione vincente attribuisca a quest'ultima solo 340 dei 630 seggi di cui è composta la Camera. Tra l'altro le liste di candidati apparentate tra loro per poter concorrere alla ripartizione dei seggi assegnati alla coalizione cui appartengono dovranno aver superato la modesta soglia del 2% (il che certo non favorirà la riagggregazione delle forze politiche più piccole) e al loro interno la selezione sarà determinata dall'ordine di presentazione delle candidature sulle quali gli elettori non potranno influire, non essendo previsto il voto di preferenza.

Sotto il profilo più squisitamente costituzionale il problema che al momento desta maggiori preoccupazioni è che il premio di maggioranza potrebbe essere "incassato" anche da un partito la cui strategia politica potrebbe indurlo successivamente a modificare la propria collocazione nello schieramento di partenza (come già accennato il testo di riforma della seconda parte della Costituzione ha previsto forme di "blindatura" della maggioranza "espressa dagli elettori", soluzione quest'ultima a mio avviso egualmente non condivisibile, poiché produce un'alterazione del rapporto Governo-Parlamento così come conosciuto nei sistemi parlamentari classici nei quali non sono certo le norme costituzionali a stabilizzare il Premier né tanto meno la maggioranza).

Più evidente appare il problema costituzionale - sotto il profilo della razionalità intrinseca della scelta legislativa - che affligge la soluzione proposta per il Senato: il previsto premio di maggioranza (nell'ipotesi in cui una lista o una coalizione non raggiunga il 55% dei seggi) non è destinato ad essere distribuito su scala nazionale (il che non è possibile posto che l'art. 57 Cost. prevede l'elezione del Senato su base regionale) ma in ciascuna regione a vantaggio della lista o della coalizione vincente in quell'ambito territoriale.

Se il premio viene frazionato regione per regione e dunque attribuito una volta ad una coalizione ed un'altra volta all'altra, è francamente difficile a dirsi come possa un tale meccanismo rafforzare la lista o più propriamente la coalizione vincente sul piano nazionale (in termini di consensi registrati) in vista dell'individuazione della maggioranza governativa.

A ciò si aggiunga che mentre all'interno delle coalizioni la soglia di sbarramento è fissata al 3%, le singole liste, che stanno fuori delle coalizioni, come ricordato, per poter accedere alla ripartizione dei seggi senatoriali nelle singole regioni devono superare l'8%, soglia quest'ultima che appare eccessivamente distorta il voto popolare, tanto più se si prevede contestualmente un premio di maggioranza e la lista bloccata.

Verrebbe da dire che nulla vi è di proporzionale nella soluzione legislativa proposta.

Un'altra singolarità riguarda il modo con il quale si prevede che avvenga la presentazione delle liste e delle coalizioni alla Camera e al Senato: mentre alla Camera è, difatti, richiesta la presentazione del programma elettorale e l'individuazione della personalità chiamata a guidare la forza politica o la coalizione che si candida a guidare il Paese, al Senato le norme del disegno di legge, che in relazione al deposito dei contrassegni rinviano a quelle stabilite per la Camera, o si interpretano nel senso che non è richiesto né un programma comune né l'individuazione di un capo delle forze politiche coalizzate, o, stante la natura regionale della competizione elettorale, si obbligano i partiti coalizzati a presentare un programma e un capo regione per regione (il che, se presumibilmente non darà luogo a soluzioni contraddittorie con riguardo alle due coalizioni che si contrapporranno, testimonia platealmente l'ipocrisia della soluzione prescelta).

In sostanza e per concludere: non è che la nuova legge elettorale proposta è stata pensata proprio perché non si abbia una maggioranza parlamentare omogenea nei due rami del Parlamento? Se così fosse le lancette dell'orologio che segnalano l'evoluzione bipolare del sistema politico italiano tornerebbero desolatamente indietro di almeno dodici anni.

[1] Relazione tenuta il 5 novembre 2005 nell'ambito del corso "Donne, politica e istituzioni. Percorsi formativi per la promozione delle pari opportunità nei centri decisionali della politica", tenuto presso l'Università degli Studi di Milano (Facoltà di Scienze politiche e Giurisprudenza).