

I  
CONSIDERAZIONI SUI PIÙRECENTI SVILUPPI  
DELLA NOSTRA FORMA DI GOVERNO

CARLO CHIMENTI \*

Ho intitolato «Addio prima Repubblica» un libro in cui cerco di riassumere la vicenda della nostra forma di governo nel corso delle passate undici legislature. L'ho intitolato così perché – raffrontando quel che era accaduto nel corso di esse e ciò che si profilava all'inizio dell'attuale legislatura (la XII) – mi è parso di poter rilevare una cesura. Causata dalle elezioni politiche del marzo 1994, svoltesi con le nuove leggi elettorali approvate a seguito dei referendum del 1993.

Mi è parso cioè di poter sostenere – riunendo le decorse undici legislature sotto la dicitura corrente di prima Repubblica – che questa, con le elezioni del 1994, si era esaurita. Anche se la seconda non poteva ancora dirsi venuta compiutamente alla luce, non solo per la perdurante vigenza della Costituzione del 1948, ma anche per l'incompletezza dei lineamenti sub-costituzionali che, accanto al sistema elettorale, dovrebbero segnare la differenza della seconda Repubblica rispetto alla prima.

Per l'individuazione di questi lineamenti rinvio al libro. Dico solo che in piccolissima parte sono contenuti nel programma del governo Dini. Vorrei invece soffermarmi brevemente sulla cesura provocata dalle nuove leggi elettorali.

In che consiste?

Consiste nel fatto che queste leggi – corrispondendo sia pure nel peggiore dei modi (secondo me) agli intenti referendari – hanno in qualche misura «restituito lo scettro al principe». Nel senso che, mentre con il precedente sistema elettorale – tutto proporzionale – la scelta del governo era esclusivo appannaggio post-

---

\* Professore di Diritto costituzionale alla III Università di Roma.

elettorale dei partiti (e delle loro trattative, effettuate con l'assistenza del Capo dello Stato) senza che i cittadini potessero avere alcuna voce in quella scelta, adesso una qualche indicazione popolare al riguardo, in virtù del sistema prevalentemente maggioritario, può esserci. Votando le coalizioni formate nei singoli collegi uninominali, infatti, gli elettori possono in certo qual modo designare nei *leaders* della coalizione vincente i governanti, e così ridurre gli spazi delle intese post-elettorali fra i partiti.

Naturalmente tutto dipende dalla coesione della coalizione vincente. Ma se coesione c'è, non solo la formazione del governo diviene pressoché automatica, ma il governo che si forma è in linea di massima destinato a durare per l'intera legislatura: senza cioè andare incontro alle vicissitudini dei governi nati in base agli accordi post-elettorali dei partiti, come era accaduto per quasi cinquant'anni. Dopodiché chiusa la legislatura, la parola torna agli elettori che potranno confermare col voto i governanti uscenti, oppure sostituirli, provocando così l'alternanza delle forze politiche al potere.

Dunque, fermo restando il regime parlamentare, siamo passati, almeno sulla carta, da un parlamentarismo di tipo «assembleare» ad uno di tipo «maggioritario», come suole dirsi in gergo tecnico. Ecco dove sta la cesura. Si profila cioè un mutamento della forma di governo, con ripercussioni notevoli sugli equilibri fra gli organi costituzionali, e in particolare sul rapporto Parlamento/governo in quanto il governo appare destinato a configurarsi, tendenzialmente, come «direttivo» nei confronti delle Camere e non più come «esecutivo» della loro volontà. Senza che, tuttavia, tale mutamento comporti – è bene dirlo subito, a scanso di equivoci – un'alterazione dei lineamenti fundamentalmente rappresentativi del sistema – attinenti, potrebbe dirsi, alla forma di Stato – perché la maggiore incisività accordata dalla legge elettorale al voto popolare riguarda, appunto, la scelta dei governanti e non anche il compito, che resta affidato ai rappresentanti, di gestire il mandato politico ricevuto.

Un paio di avvertenze, a questo punto, prima di passare alle considerazioni che vorrei sottoporvi.

Non sono né un nostalgico della prima Repubblica, né un pentito della battaglia contro la proporzionale cui ho partecipato col movimento referendario di Mario Segni. Della prima Repubblica riconosco i meriti (pacifica convivenza degli italiani dopo una sconfitta militare e una guerra civile, conservazione delle libertà malgrado la «disponibilità» a perderle dimostrata negli anni venti, col fascismo, crescita economica mai vista prima). Ma vedo benissimo anche le colpe: dalla più vistosa (la corruzione diffusa), alla più antica e profonda (la democrazia bloccata dalle convenzioni *ad excludendum* e *ad includendum*).

Penso anzi che le ripercussioni ordinamentali della democrazia bloccata (disfunzioni del Parlamento e del governo; supplenze del Presidente della Repub-

blica, della Corte costituzionale, della Magistratura nei confronti degli organi politici; «quiescenza» delle Regioni) hanno prodotto per decenni una sorta di Stato parallelo rispetto a quello disegnato dai costituenti. Zagrebelsky, con riferimento alla struttura paramilitare segreta, esistita fin dagli albori della Repubblica ma venuta in luce solo negli anni novanta, e denominata Gladio, è arrivato a parlare di «doppio Stato». Per me, Stato parallelo significa un ordinamento magari non contrastante con la lettera della Costituzione, ma certo ben lontano dallo spirito di essa. Per cui credo veramente che della prima Repubblica va rimpianta soprattutto la tardività della fine.

Quanto alla battaglia contro la proporzionale, non sono pentito perché continuo a credere che senza la spallata dei referendum elettorali l'inaccettabile classe politica e le molteplici perversioni espresse da un sistema di partiti che, grazie alla proporzionale e alle sue incrostazioni rappresentative, ci ha regalato una maggioranza ed un personale politico incollati al potere per quasi 50 anni, non sarebbe riuscita a rimuoverle neppure Tangentopoli. Sicché il traghettamento – come ebbe a definirlo il Presidente Scalfaro – verso un sistema politico-istituzionale degno di un paese civile non lo avremmo neppure iniziato.

Nessuna nostalgia e nessun pentimento, quindi. Ma un po' di autocritica mi sembra doverosa. Ed è in questa chiave che vorrei affrontare due temi che scaturiscono dalla riflessione su quanto è accaduto dopo le elezioni del 1994.

Il primo tema può essere sintetizzato nel seguente interrogativo: è il nostro paese in grado di esprimersi politicamente all'interno di un sistema politico bipolare? Questa bipolarizzazione (che è cosa diversa, come si sa, dal bipartitismo) la perseguiva, in effetti, il movimento referendario allo scopo di rendere possibili anche da noi i governi di legislatura e l'alternanza. Ma la bipolarizzazione presuppone pari legittimazione di tutti i partiti, o almeno dei maggiori.

Ora il dubbio è che proprio questo presupposto – la pari legittimazione – da noi sia di fatto irrealizzabile. Il dubbio nasce in primo luogo perché le elezioni del 1994 sono state vinte da una coalizione (di destra) massimamente eterogenea ed unificata soprattutto da una vera e propria demonizzazione della sinistra (dipinta con accenti quarantotteschi, palesemente anacronistici, come comunista). Demonizzazione che addita nelle sinistre un nemico mortale («vogliono distruggermi!», andava dicendo Berlusconi in campagna elettorale) anziché un avversario politico. E poi perché la ripulsa verso la sinistra e verso la destra ha fatto sì che una quota consistente di elettori si riconoscesse in un polo di centro: penalizzato bensì dal sistema elettorale, ma irriducibile agli altri e animato dalla volontà di tornare a diventare maggioritario, calamitando frange di destra e di sinistra proprio come era accaduto nella prima Repubblica. Polo di centro che con la bipolarizzazione del sistema politico è intimamente contraddittorio.

Naturalmente non sottovaluto l'importanza che hanno avuto le televisioni

nelle mani della destra ai fini del suo clamoroso successo elettorale, nonché gli errori, propagandistici e non, compiuti dai suoi avversari. Ma è innegabile che se l'immagine di una sinistra inaffidabile dal punto di vista democratico, e quindi delegittimata, non avesse trovato riscontro in gran parte degli elettori, quel successo non ci sarebbe stato. E allora, come può la bipolarizzazione essere davvero alla nostra portata, se lo spettro del comunismo continua ancora ad abitare le case degli italiani (come ha rilevato ultimamente P. Battista su *La Stampa*)?

Il secondo tema è quello del rapporto (o meglio della compatibilità) fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta. Tema immenso, ma del quale vorrei qui limitarmi a cogliere due aspetti che ci toccano più da vicino: quello referendario e quello elettorale. Quanto all'aspetto referendario, conviene partire dalla constatazione che, in linea di massima, maggiore spazio per i referendum c'è là dove il sistema politico-istituzionale è rigorosamente imperniato sulla democrazia rappresentativa (Svizzera). L'opposto accade là dove il sistema politico-istituzionale è solo apparentemente imperniato sulla democrazia rappresentativa, ma in realtà lascia spazio significativo ad una sorta di democrazia diretta (Gran Bretagna).

Da noi la Costituzione ha disegnato un sistema politico-istituzionale che, fin quando vigevano le leggi elettorali proporzionali, era rigorosamente rappresentativo. Ma al tempo stesso ha introdotto vari tipi di referendum, senza preoccuparsi (in particolare per il referendum abrogativo) della possibilità che esso finisse per assumere dimensioni tali (sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo: col prevedere l'abrogazione parziale di una legge, che in buona sostanza significa approvazione di una legge nuova), dimensioni tali da mettere in crisi la democrazia rappresentativa.

Neppure il legislatore ordinario, come è noto, si è dato cura di regolare a dovere il rapporto tra referendum e democrazia rappresentativa. E allora, dinanzi alla prima raffica di referendum promossa dai radicali nel 1978, è stata la Corte costituzionale a costruire i primi argini nei confronti delle iniziative referendarie, intesi ad ostacolare il soffocamento della democrazia rappresentativa ad opera della democrazia diretta. Argini che probabilmente era necessario porre, poiché la nostra Costituzione non dice – come quella francese – che il popolo esercita la sovranità attraverso i suoi rappresentanti e attraverso i referendum (e quindi non parifica democrazia rappresentativa e democrazia diretta).

I quali argini, seppur fragili proprio perché di natura giurisprudenziale, qualche risultato lo hanno avuto, alleggerendo le prime ondate referendarie. Ma poi il loro perfezionamento *in progress* ha fatalmente conferito ai giudizi di ammissibilità della Corte un certo carattere di imprevedibilità e ha diffuso la sensazione che la Corte, in tali occasioni, sia in grado di decidere volta per volta secondo opportunità politica. Il che ad un certo punto ha cominciato a ritorcersi sulla Cor-

te stessa alla quale infatti non sono state risparmiate pressioni, intimidazioni e (da ultimo) ingiurie ai limiti del vilipendio anche quando – come poche settimane fa – essa si è limitata ad attenersi strettamente, una volta tanto!, alla propria giurisprudenza precedente (mi riferisco ai referendum elettorali dichiarati inammissibili). Che tutto ciò sia stato il prodotto di un clima politico particolarmente avvelenato è vero, ma nulla toglie alla gravità istituzionale del fatto. Inoltre, il mancato bilanciamento per legge fra referendum e sistema rappresentativo ha fatto sì che adesso – dopo un periodo di relativa quiete referendaria – non soltanto incomba lo svolgimento di un'altra raffica di referendum (una decina), ma che vi sia chi ha ripreso ad accarezzare il disegno di governare per via referendaria proponendosi di formulare altre decine di referendum in modo da travolgere definitivamente gli argini giurisprudenziali. E tutto ciò viene spacciato come mezzo infallibile per elevare il tasso di democraticità del nostro paese, anche se rischia di nuovo di stravolgere il sistema rappresentativo.

Quel clima politico, d'altronde, è alla base dei problemi inerenti all'aspetto elettorale del rapporto fra democrazia diretta e rappresentativa. Problemi che da noi hanno cominciato a porsi subito dopo che le leggi elettorali proporzionalistiche sono state sostituite da leggi prevalentemente maggioritarie. E forse sono problemi ancora più scabrosi.

Già all'indomani delle elezioni, quando la coalizione vincente si rese conto di avere bensì una maggioranza schiacciante alla Camera, ma di averla risicatissima (o di non averla affatto) al Senato, fu enunciata la tesi che – qualora il Senato non avesse accordato la fiducia al governo – si sarebbe dovuto tornare alle urne. E ciò per consentire al popolo sovrano una pronuncia più chiara e decisiva su chi dovesse governare e chi stare all'opposizione, giacché rimettere al Parlamento la soluzione della questione avrebbe significato ignorare la portata rivoluzionaria delle elezioni maggioritarie, ed in ultima analisi violare la Costituzione.

Il problema fu superato grazie ad una tempestiva «campagna acquisti» di senatori eletti sotto le bandiere dei perdenti che assicurò al governo la fiducia anche al Senato. Ma la concezione totalizzante e salvifica del voto popolare nutrita dalla maggioranza (che ripetutamente ricorda che per Costituzione «la sovranità appartiene al popolo», dimenticando però l'aggiunta «che la esercita nei modi e nelle forme previste dalla Costituzione»; e dimenticando soprattutto che il voto popolare non sempre e non necessariamente è un toccasana, come ha magistralmente ricordato giorni fa Sartori), quella concezione assume sembianze via via più incredibili. Dalla affermazione secondo cui una normativa *antitrust* per i media ed una disciplina del conflitto d'interessi sarebbero inutili e pretestuose – argomentando dal fatto che il popolo sovrano aveva votato per Berlusconi sapendo benissimo chi era quando lo votava – si passa alla amena teorizzazione del Presidente del Consiglio «unto dal Signore» (grazie al voto popolare), per cui ai giu-

dici dovrebbe essere proibito mandargli avvisi di garanzia. E si arriva ad accusare il Capo dello Stato di attentato alla Costituzione se, dinanzi alle dimissioni – causate dal Parlamento – del governo votato dal popolo (e gradito nei sondaggi), non chiama all'istante gli elettori alle urne, ma cerca di formare un nuovo governo che abbia la fiducia del Parlamento.

Al fondo di tutto questo c'è, palesemente, una macroscopica ipervalutazione del ruolo che, in regime parlamentare, svolge il corpo elettorale ed una corrispettiva sottovalutazione di quello del Parlamento. Le quali, unite ad altri errori di grammatica costituzionale (tipo la tesi della «delegittimazione» del Parlamento quando vi muti la maggioranza governativa, o la pretesa di porre «formalmente» un termine alla durata del nuovo governo), denunciano una disarmante incultura in materia di istituzioni. Che magari è giustificabile in un uomo d'affari come l'*ex* Presidente del Consiglio. Ma lo è molto meno quando traspare in qualche modo anche dalle parole di un esperto in queste cose, come è il Capo dello Stato.

Eppure proprio questo mi pare che sia accaduto allorché il Capo dello Stato, nel messaggio di Capodanno, ha messo sullo stesso piano (sostenendo di dover garantire entrambi) i principi costituzionali e il responso elettorale del marzo 1994. In realtà si tratta invece di cose profondamente diverse. I principi costituzionali attengono infatti al piano dei valori stabilmente inclusi nel patto fondamentale di convivenza nazionale, di cui il Capo dello Stato è supremo custode (finché vige); il responso elettorale, invece, attiene al piano dei valori politici contingenti, dei quali il Capo dello Stato non dovrebbe preoccuparsi se non nel caso che la loro vicenda possa effettivamente incidere sull'altro piano: quello dei valori costituzionali. Ed è un caso che può verificarsi. Accadde, ad esempio, allorché il Parlamento eletto nel 1992, e già funestato da Tangentopoli, venne a trovarsi in condizioni di sostanziale delegittimazione a seguito dei referendum del 1993, che ne inficiarono le leggi elettorali, per cui imposero al Capo dello Stato di scioglierlo al più presto. Ma come non accade quando in Parlamento si registra un semplice mutamento della maggioranza. Certo: l'affermazione contenuta nel messaggio di Capodanno era ispirata dal commendevole intento di placare gli animi. Ma il Capo dello Stato ne sta scontando personalmente l'azzardato contenuto, sottoposto come è ad un crescendo di accuse infondate perché non rispetta abbastanza il voto elettorale del '94.

È poi davvero sconvolgente il fatto che l'opinione pubblica (e cioè i principali organi di stampa) abbia acriticamente assecondato la condanna del cosiddetto ribaltone, abilmente formulata dall'*ex* Presidente del Consiglio ed efficacemente espressa già con tale vocabolo spregiativo: la condanna cioè della possibilità che una maggioranza parlamentare diversa da quella iniziale permetta la formazione di un governo sostenuto da tutte o da una parte delle iniziali opposizioni. E ciò perché una simile eventualità comporterebbe il tradimento della volontà popola-

re uscita dalle urne. Tradimento: concetto già sfuggente nei rapporti personali quando si tratta di stabilire se lui ha tradito lei o viceversa, ma che diviene pressoché impraticabile nei rapporti politici per giudicare se è Bossi che ha tradito gli elettori uscendo dalla maggioranza, o se è Berlusconi che li ha traditi costringendo Bossi ad uscirne.

Siamo seri! È vero che il regime parlamentare è un materasso di gomma, cioè la forma di governo più adattabile al variare delle circostanze politiche. Ma se si vuole che in regime parlamentare il Parlamento non possa abbattere un governo senza essere disciolto, ovvero senza avere automaticamente formato un altro governo, bisogna scriverlo in Costituzione (come facevano alcuni progetti di riforma presentati nelle scorse legislature). Non è certamente da una legge elettorale parzialmente maggioritaria che si può ricavare una simile *deminutio* del Parlamento in regime parlamentare. Nella stessa Gran Bretagna, patria del maggioritario più feroce; dove per effetto del sistema partitico si può effettivamente dire che gli elettori, eleggendo il Parlamento, scelgono direttamente anche il governo; e dove pertanto il Parlamento conta pochissimo, tanto da poter essere mandato a casa quando il governo vuole (ma in realtà lo vuole anche la maggioranza parlamentare che di solito nel governo si riconosce appieno); perfino in Gran Bretagna è accaduto di recente che il *Premier* scelto dal popolo sia stato sostituito dal Parlamento, il quale invece è rimasto in carica.

Da noi le regole in materia sono due. La prima è che i parlamentari non hanno vincolo di mandato, e non lo hanno nei confronti degli elettori prima ancora che dei partiti. Risponderanno ad essi solo al termine del mandato. Altrimenti dovrebbe essere previsto qualcosa di simile all'istituto statunitense del *recall*. La seconda è che il Parlamento dura in carica cinque anni, salva la facoltà del Capo dello Stato di scioglierlo anticipatamente per motivi funzionali ossia – principalmente – per incapacità del Parlamento di esprimere un governo. Stando così le cose, è di tutta evidenza che il Capo dello Stato verrebbe meno ai suoi doveri se non provasse in tutti i modi – ribaltoni o non ribaltoni – a sostituire il governo dimissionario con un altro, prima di sciogliere in anticipo le Camere.

Ciò significa, in altre parole, che in un quadro di sovranità popolare esercitata nelle forme del regime parlamentare, il centro effettivo delle istituzioni non è il corpo elettorale (e tantomeno il governo, o il Capo dello Stato, o la Corte costituzionale), ma è il Parlamento. E così continuerà ad essere fino a quando, o per via di modifiche testuali della Costituzione o per via di convenzioni costituzionali supportate dal sistema partitico – delle quali la legge elettorale maggioritaria è un primo, ma di per sé insufficiente elemento – le funzioni del Parlamento non vengano marginalizzate rispetto a quelle del voto popolare. Senonché è per l'appunto sul rapporto che deve esserci fra democrazia diretta e rappresentativa che

le idee sembrano da noi, oggi, piuttosto confuse. Tanto che non di rado la marginalizzazione del Parlamento viene accettata come cosa ovvia senza neppure prendere in considerazione il pericolo che da essa (e dall'indiscriminato aumento degli spazi della democrazia diretta) si possa facilmente approdare, in mancanza di adeguati contrappesi (in termini di regole di condotta, di compiti attribuiti ad autorità indipendenti eccetera) al plebiscitarismo. Che è la negazione di un'autentica democrazia.

Non era certo ad un sistema plebiscitario che puntavano coloro che, coi referendum elettorali, volevano «restituire lo scettro al principe». Ma, come si sa, la via dell'inferno è spesso lastricata da buone intenzioni! E adesso, evitare che il principe – recuperato lo scettro – si trasformi in una specie di nuovo «sovrano assoluto», manipolato dalle televisioni, non sarà impresa facile.