

Garanzie democratiche, la lezione del Quirinale

di Franco BASSANINI

Publicato in *il Sole 24 Ore* del 28 febbraio 2007

(testo pubblicato e testo integrale)

testo pubblicato

Più che il rinvio alle Camere del secondo Governo Prodi, resterà nella storia costituzionale la dichiarazione con la quale Giorgio Napolitano ha dato pubblica motivazione di questa scelta: un testo sobrio, ma ricco di indicazioni, istituzionali e politiche. In linea con lo stile dell'uomo che siede al Quirinale.

Ne esce confermata l'importanza del ruolo di garanzia del Capo dello Stato. Garanzia non solo dei principi e delle norme costituzionali (che è assicurata, con diversità di funzioni e poteri, anche da altri organi, *in primis* la Corte). Ma garanzia soprattutto del buon funzionamento (e del funzionamento democratico) del sistema politico-istituzionale. Un ruolo (non solo, ma anche) di "Commissario alle crisi", che non può essere, questo sì, surrogato o sostituito da alcun' altra istituzione della Repubblica.

Di questo potere "neutro e moderatore", forte dell'imparzialità e della saggezza delle sue scelte, vi è non meno, ma ancor più bisogno in una democrazia bipolare e maggioritaria. Tanto più nella sua variante italiana, caratterizzata, purtroppo, dalla competizione fra due coalizioni frammentate, rissose e scarsamente coese. E dominata da una idea rozza del sistema maggioritario, per la quale chi vince prende tutto, occupa le istituzioni, ignora (sovente) il confine tra politica e affari, cancella (se può) tutto ciò che di buono hanno fatto in precedenza gli sconfitti; e da un'idea selvaggia del bipolarismo, identificato con lo scontro muro contro muro tra maggioranza e opposizione, salvo ridotte e precarie aree di convergenza bipartisan. Un sistema che sarebbe del tutto ingovernabile senza l'ausilio di autorità di garanzia, di "istituzioni della Repubblica", rese necessarie anche dalla evoluzione in senso federale del nostro Stato.

Nel merito, Napolitano ha sgombrato il campo da un pregiudizio assai diffuso: l'idea che non siano (più) costituzionalmente possibili, nel corso della legislatura, maggioranze diverse da quelle direttamente espresse dal voto degli elettori. La forma di governo parlamentare non è stata cancellata dalla democrazia di investitura. Neppure in forza di una legge elettorale che impone la preventiva definizione delle coalizioni, con l'indicazione di un programma e di un leader, e assegna un premio di maggioranza alla coalizione che ottiene più voti. Così il Capo dello Stato dice di avere considerato "legittime" le proposte di dar vita "a una maggioranza diversa e più ampia" di quella che ha sostenuto il Governo Prodi; e di averle alla fine scartate solo perchè "non sono risultate sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi". Col che, implicitamente, ha ammesso che, in coerenza con la natura tuttora

parlamentare del nostro sistema, queste ipotesi potranno venire riproposte in avvenire; e verranno valutate dal Capo dello Stato col solo metro della loro idoneità a raccogliere il consenso di una solida maggioranza parlamentare.

Ma c'è di più: il Capo dello Stato dà conto della reiezione della proposta di sciogliere subito le Camere, anch'essa avanzata nel corso delle consultazioni. Si appella alla costante "prassi istituzionale" che fa dello scioglimento delle Camere un'*extrema ratio*, imponendo una previa accurata verifica della impossibilità di dar vita a governi sostenuti da una maggioranza parlamentare (in realtà un principio di sistema, ricavabile dagli articoli 88, 89, 94 e 95 della Costituzione). E afferma di avere tenuto conto "di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente".

Ne discendono importanti indicazioni per il futuro. Napolitano ricolloca la riforma elettorale (non inclusa nel "dodecalogo" di Prodi) al centro del dibattito politico. Il rinvio del Governo alle Camere potrà consentire il superamento della crisi. Ma Prodi non si potrà avvalere, per tenere compatta la maggioranza, della minaccia dello scioglimento delle Camere, se non riuscirà a risolvere il nodo della riforma elettorale. Non solo perché lo scioglimento delle Camere resta un potere del Quirinale, o, quanto meno, un potere duumvirale, da esercitare con il consenso e sotto il controllo del Capo dello Stato. Ma anche perché Napolitano ha già reso chiaro che anche allo scioglimento si perverrà solo dopo avere accertato l'impossibilità di dar vita a governi maggioritari e, in ispecie, a un governo e ad una maggioranza capaci di varare la riforma elettorale e di evitare così alla democrazia italiana le difficoltà di funzionamento che hanno caratterizzato l'avvio della XV legislatura.

Basterà, a questo scopo, una riforma elettorale qualunque, limitata a meri ritocchi della legge Calderoli? Napolitano non lo dice; ma il senso della sua riflessione sembra indicare la convinzione che non basti un palliativo, ma occorra una riforma capace di garantire il buon funzionamento della democrazia italiana. Il problema non è il bipolarismo, ma quale bipolarismo. La democrazia moderna vive di alternanza al governo di maggioranze diverse, di partiti o coalizioni in limpida competizione fra loro; ma di partiti, coalizioni, maggioranze capaci di affrontare i problemi del Paese, di dare risposte alle domande dei cittadini, di attuare, con rigore e determinazione, il programma approvato dalla maggioranza degli elettori.

Non competeva al Capo dello Stato entrare nel merito dei diversi sistemi elettorali. Al più avrebbe potuto (e forse lo ha fatto) invitare ad evitare soluzioni estemporanee, improvvisati *patchwork*, a scegliere tra i sistemi elettorali collaudati dalla esperienza delle grandi democrazie europee. Il Governo e i partiti dell'Unione, ma anche le forze dell'opposizione, sono chiamati ad affrontare la questione; possibilmente senza guardare solo ai propri interessi di breve respiro. Il Capo dello Stato li ha messi di fronte alle loro responsabilità. Ha, con ciò, dato del suo ruolo una interpretazione non notarile. Ma è restato nei limiti di quella funzione di indirizzo politico costituzionale, di garante supremo del buon funzionamento del sistema democratico che, nei momenti di crisi, egli ha non solo il diritto, ma il dovere costituzionale di esercitare.

testo integrale

Più che il rinvio alle Camere del secondo Governo Prodi, resterà nella storia costituzionale la dichiarazione con la quale Giorgio Napolitano ha dato pubblica motivazione di questa scelta: un testo sobrio, ma ricco di indicazioni, istituzionali e politiche. In linea con lo stile dell'uomo che siede al Quirinale.

Ne esce confermata l'importanza del ruolo di garanzia del Capo dello Stato. Garanzia non solo dei principi e delle norme costituzionali (che è assicurata, con diversità di funzioni e poteri, anche da altri organi, *in primis* la Corte). Ma garanzia soprattutto del buon funzionamento (e del funzionamento democratico) del sistema politico-istituzionale. Un ruolo (non solo, ma anche) di "Commissario alle crisi", che non può essere, questo sì, surrogato o sostituito da alcun' altra istituzione della Repubblica.

Di questo potere "neutro e moderatore", forte dell'imparzialità e della saggezza delle sue scelte, vi è non meno, ma ancor più bisogno in una democrazia bipolare e maggioritaria. Tanto più nella sua variante italiana, caratterizzata, purtroppo, dalla competizione fra due coalizioni frammentate, rissose e scarsamente coese. E dominata da una idea rozza del sistema maggioritario, per la quale chi vince prende tutto, occupa le istituzioni, ignora (sovente) il confine tra politica e affari, cancella (se può) tutto ciò che di buono hanno fatto in precedenza gli sconfitti; e da un'idea selvaggia del bipolarismo, identificato con lo scontro muro contro muro tra maggioranza e opposizione, salvo ridotte e precarie aree di convergenza bipartisan. Un sistema che sarebbe del tutto ingovernabile senza l'ausilio di autorità di garanzia, di "istituzioni della Repubblica", rese necessarie anche dalla evoluzione in senso federale del nostro Stato. Autorità garanti dei valori condivisi e degli interessi generali, non espressione di una parte, ancorché *pro tempore* maggioritaria, ma espressione della intera comunità nazionale.

Nel merito, Napolitano ha sgombrato il campo da un pregiudizio assai diffuso: l'idea che non siano (più) costituzionalmente possibili, nel corso della legislatura, maggioranze diverse da quelle direttamente espresse dal voto degli elettori. La forma di governo parlamentare non è stata cancellata dalla democrazia di investitura. Neppure in forza di una legge elettorale che impone la preventiva definizione delle coalizioni, con l'indicazione di un programma e di un leader, e assegna un premio di maggioranza alla coalizione che ottiene più voti. Così il Capo dello Stato dice di avere considerato "legittime" le proposte di dar vita "a una maggioranza diversa e più ampia" di quella che ha sostenuto il Governo Prodi; e di averle alla fine scartate solo perchè "non sono risultate sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi". Col che, implicitamente, ha ammesso che, in coerenza con la natura tuttora parlamentare del nostro sistema, queste ipotesi potranno venire riproposte in avvenire; e verranno valutate dal Capo dello Stato col solo metro della loro idoneità a raccogliere il consenso di una solida maggioranza parlamentare.

Ma c'è di più: il Capo dello Stato dà conto della reiezione della proposta di sciogliere subito le Camere, anch'essa avanzata nel corso delle consultazioni. Si appella alla costante "prassi istituzionale" che fa dello scioglimento delle Camere un'*extrema ratio*, imponendo una previa accurata verifica della impossibilità di dar vita a governi sostenuti

da una maggioranza parlamentare (in realtà un principio di sistema, ricavabile dagli articoli 88, 89, 94 e 95 della Costituzione). E afferma di avere tenuto conto “di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente”.

Ne discendono importanti indicazioni per il futuro. Napolitano ricolloca la riforma elettorale (non inclusa nel “dodecalogo” di Prodi) al centro del dibattito politico. Il rinvio del Governo alle Camere potrà consentire il superamento della crisi. Ma Prodi non si potrà avvalere, per tenere compatta la maggioranza, della minaccia dello scioglimento delle Camere, se non riuscirà a risolvere il nodo della riforma elettorale. Non solo perché lo scioglimento delle Camere resta un potere del Quirinale, o, quanto meno, un potere duumvirale, da esercitare con il consenso e sotto il controllo del Capo dello Stato. Ma anche perché Napolitano ha già reso chiaro che anche allo scioglimento si perverrà solo dopo avere accertato l'impossibilità di dar vita a governi maggioritari e, in specie, a un governo e ad una maggioranza capaci di varare la riforma elettorale e di evitare così alla democrazia italiana le difficoltà di funzionamento che hanno caratterizzato l'avvio della XV legislatura.

Basterà, a questo scopo, una riforma elettorale qualunque, limitata a meri ritocchi della legge Calderoli? Napolitano non lo dice; ma il senso della sua riflessione sembra indicare la convinzione che non basti un palliativo, ma occorra una riforma capace di garantire il buon funzionamento della democrazia italiana. Cioè capace di garantire la formazione, sulla base delle scelte degli elettori, di governi sostenuti da maggioranze stabili e sufficientemente omogenee e coese. Il problema non è il bipolarismo, ma quale bipolarismo. La democrazia moderna vive di alternanza al governo di maggioranze diverse, di partiti o coalizioni in limpida competizione fra loro; ma di partiti, coalizioni, maggioranze capaci di affrontare i problemi del Paese, di dare risposte alle domande dei cittadini, di attuare, con rigore e determinazione, il programma approvato dalla maggioranza degli elettori.

Non competeva al Capo dello Stato entrare nel merito dei diversi sistemi elettorali. Al più avrebbe potuto (e forse lo ha fatto) invitare ad evitare soluzioni estemporanee, improvvisati *patchwork*, a scegliere tra i sistemi elettorali collaudati dalla esperienza delle grandi democrazie europee. Tra Francia, Germania, Spagna e Gran Bretagna, abbiamo in effetti, alle porte di casa, modelli ben congegnati, dei quali è possibile misurare il rendimento e valutare il grado di maggiore o minore adattabilità al sistema politico italiano; ed anche i relativi effetti sulla sua auspicabile ristrutturazione. Il Governo e i partiti dell'Unione, ma anche le forze dell'opposizione, sono chiamati ad affrontare la questione; possibilmente senza guardare solo ai propri interessi di breve respiro. Il Capo dello Stato li ha messi di fronte alle loro responsabilità. Ha, con ciò, dato del suo ruolo una interpretazione non notarile. Ma è restato nei limiti di quella funzione di indirizzo politico costituzionale, di garante supremo del buon funzionamento del sistema democratico che, nei momenti di crisi, egli ha non solo il diritto, ma il dovere costituzionale di esercitare.

Franco Bassanini