

Le dimissioni del Governo Prodi, il ruolo del Capo dello Stato e l'ineluttabile riforma elettorale

di Franco Bassanini

1. - “Con la forza asciutta dell’argomentazione – scrive Luigi Gianniti, commentando su queste pagine¹ le dichiarazioni con le quali il Capo dello Stato ha motivato il rinvio alle Camere del secondo Governo Prodi - il Presidente della Repubblica ha mostrato quanto il nostro sistema istituzionale abbia bisogno di questo potere neutro e moderatore, che è tanto più forte e riconosciuto quanto più si propone come una isola della ragione”.

Condivido la riflessione di Gianniti. Più che il rinvio del governo alle Camere, 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 oggi siede al Quirinale.

La crisi risolta (salvo incidenti di percorso al Senato) con il rinvio alle Camere del Governo, ha innanzitutto dimostrato ancora una volta l’importanza del potere “neutro e moderatore” del Capo dello Stato: garante non solo della Costituzione come insieme di principi e di regole (garanzia che è assicurata, con diversità di funzioni e poteri, anche da altri organi costituzionali, *in primis* la Corte costituzionale), ma garante 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 altro organo costituzionale.

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

¹ L. GIANNITI, *Il rinvio alle Camere del Governo Prodi: dal Colle un “messaggio” di ragione costituzionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2007

anche dalla evoluzione in senso federale del nostro Stato². Non espressione di una parte, ancorché *pro tempore* maggioritaria, ma espressione della comunità nazionale nel suo insieme, e garante dei valori condivisi e degli interessi generali.

2. - Ma vi è anche più che mai bisogno di rimotivare il ruolo delle istituzioni di garanzia, delle Istituzioni della Repubblica: ancorché coesistente alla struttura delle democrazie moderne, esso deve nondimeno essere sentito da tutti come una condizione del buon funzionamento delle istituzioni democratiche; nella “cultura” politica prevalente oggi in Italia, tende invece ad essere sottovalutato, quando non contestato.

Anche a ciò Giorgio Napolitano ha dato un importante contributo, scegliendo di motivare, in modo sobrio ma convincente ed esaustivo, le ragioni della sua decisione di rinviare alle Camere il dimissionario Governo Prodi.

Il potere neutro e moderatore non è infatti un potere discrezionale, che può essere usato in modo arbitrario. Non ha – è vero - l’obbligo di motivare le sue scelte; ma se lo fa, chiarendo la loro incontestabile ragionevolezza e la loro rigorosa aderenza ai principi costituzionali, indubbiamente aiuta a capirne il senso, l’utilità, l’imparzialità: dunque la coerenza con un sistema, che fa del Capo dello Stato non un protagonista della competizione politica, ma un arbitro e un moderatore che consente alla competizione politica di svolgersi secondo regole condivise e rispettate e senza pregiudizi per gli interessi generali della comunità nazionale.

3. - Nel contempo, con le dichiarazioni del 24 febbraio, Giorgio Napolitano ha sgombrato il campo da uno dei pregiudizi, degli *idola fori*, oggi più diffusi, anche nel ceto politico (e perfino in una parte, ancorché minoritaria, dei costituzionalisti). Mi riferisco alle tesi di chi sostiene che, in nome della democrazia di mandato o di investitura, non siano (più) costituzionalmente possibili, nel corso della legislatura, maggioranze diverse da quelle direttamente espresse dal voto degli elettori.

Infatti, la natura parlamentare della nostra forma di governo non è cambiata per effetto delle leggi elettorali maggioritarie degli anni novanta. Neppure è cambiata – a ben vedere - per effetto della vigente legge elettorale (la cosiddetta legge Calderoli)³, che – come è noto - impone la preventiva definizione delle coalizioni (caratterizzate dalla presentazione di un programma di coalizione e dalla preventiva designazione di un candidato premier) e assegna un premio di maggioranza alla coalizione che ottiene più voti (espressi dagli elettori residenti in Italia, esclusa la Val d’Aosta, per la Camera; espressi dagli elettori di ciascuna Regione, escluse Valle d’Aosta e Trentino-Alto Adige, per il Senato).

² Rinvio, sul punto, a F. BASSANINI, *Il nuovo quadro costituzionale: l’equi-ordinazione tra Stato ed autonomie e il principio di solidarietà*, relazione introduttiva al Convegno di studi amministrativi di Varenna, 21-23 settembre 2006

³ Legge 21 dicembre 2005, n. 270.

Coerentemente, e del tutto correttamente, il Capo dello Stato dichiara di avere attentamente considerato “le ipotesi legittime e motivate di sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza, a sostegno di un governo impegnato ad affrontare le più urgenti scadenze politiche e in particolare la revisione della legge elettorale - ipotesi sostenute da alcune componenti della Casa delle libertà”; dichiara in altri termini di avere considerato costituzionalmente “legittime” anche le proposte di dar vita a una maggioranza diversa e più ampia di quella che ha sostenuto in questi mesi il Governo Prodi, forte del premio di maggioranza nazionale ottenuto alla Camera, e di alcuni premi di maggioranza regionali ottenuti per il Senato; e di avere alla fine scartate queste proposte solo perchè “non sono risultate sufficientemente condivise per poter essere assunte come base della soluzione della crisi del governo Prodi”. Col che, implicitamente, si ribadisce che, in coerenza con la natura tuttora parlamentare del nostro sistema costituzionale, ipotesi di tal fatta potranno venire riproposte in avvenire; e verranno, correttamente, valutate dal Capo dello Stato col solo metro della loro idoneità a raccogliere il consenso di una solida maggioranza parlamentare.

Esistono dei limiti, alla luce della Costituzione e sulla base della legge elettorale vigente, alla “sperimentazione” di maggioranze diverse da quella direttamente espressa dal voto degli elettori? Potrà trattarsi solo di un marginale allargamento della maggioranza uscita dalle urne, come avvenne nel 1998 con la formazione del primo Governo D’Alema? Potrà trattarsi addirittura di una maggioranza diversa e contrastante, formata dal grosso delle forze di opposizione e da una piccola frazione degli eletti nelle fila della maggioranza uscita dalle urne (“un ribaltone”, nel gergo ormai consolidato della politica italiana)? O il limite va trovato in una formula intermedia quale potrebbe essere una maggioranza di grande coalizione (una maggioranza a supporto di un governo tecnico o istituzionale) della quale facciano parte comunque la maggior parte dei parlamentari della maggioranza uscita dalle urne?

La formula usata dal Capo dello Stato (“*sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza*”) non dà una risposta definitiva a questo quesito. Molto probabilmente, non era questa la sede opportuna per darla. A ben vedere, tuttavia, la dichiarazione presidenziale può difficilmente essere interpretata nel senso più limitativo (nel senso, cioè, della legittimità costituzionale dei soli allargamenti marginali della maggioranza uscita dalle urne). Il Capo dello Stato definisce infatti “legittime” le “ipotesi di sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza...*sostenute da alcune componenti della Casa delle libertà*”. Ed è noto che esse si riferivano proprio alle formule di governo che sopra abbiamo definito “intermedie” (governo tecnico o istituzionale, sostenuto da una maggioranza comprendente il grosso dei parlamentari appartenenti alla maggioranza uscita dalle urne, ma anche una cospicua parte dei parlamentari della opposizione).

4. - Da ultimo, ma non per ultimo, il Capo dello Stato dà conto della reiezione della proposta di procedere subito allo scioglimento delle Camere,

anch'essa avanzata da alcune parti politiche nel corso delle consultazioni. Ma, anche in tal caso, propone sobriamente motivazioni per nulla banali.

Da una parte, il Capo dello Stato si è appellato alla costante “prassi istituzionale”: un cenno, sul filo dell’ *understatement*, a quella vera e propria consuetudine costituzionale (se non a quel principio di sistema, ricavabile dal combinato disposto degli articoli 88, 89, 94 e 95 della Costituzione), che configura lo scioglimento delle Camere come una *extrema ratio*, imponendo dunque una previa accurata verifica della effettiva impossibilità di dar vita a governi sostenuti da una maggioranza parlamentare (o della impossibilità, nel caso di governi dimissionari ma non sfiduciati dalle Camere, di far risultare mediante il ritorno alle Camere la persistenza del sostegno di una maggioranza parlamentare). Dall'altra, ha affermato di avere tenuto conto “di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente”.

Ma con ciò il Capo dello Stato, come è stato immediatamente notato, ha dato anche importanti e impegnative indicazioni per il futuro.

Egli ha, innanzitutto, ricollocato la riforma elettorale (non ricordata nel “dodecalogo” di Romano Prodi) al centro del dibattito politico. Il rinvio del Governo Prodi alle Camere potrà consentire il superamento della crisi e la sopravvivenza della legislatura. 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 – come Napolitano ha ribadito - un potere del Capo dello Stato o, quanto meno, un potere duumvirale, da esercitare con il consenso e sotto il controllo del Capo dello Stato. Ma anche perché il Presidente della Repubblica ha già reso chiaro che anche in futuro allo scioglimento si perverrà solo dopo avere accuratamente accertato l'impossibilità di dar vita a governi maggioritari; e, in specie, solo dopo avere accertato l'impossibilità di dar vita a un governo e ad una maggioranza in grado di affrontare la riforma elettorale, e dunque in grado di evitare alla democrazia italiana le difficoltà di funzionamento che hanno caratterizzato l'avvio della XV legislatura.

5. – Basterà, a questo scopo, una riforma elettorale qualunque, anche limitata a meri ritocchi della legge Calderoli?⁴

Napolitano non lo dice; ma il senso della sua riflessione sembra indicare la sua convinzione che si debba ricorrere non a qualche palliativo, ma ad 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. La democrazia moderna vive infatti di alternanza al governo di maggioranze diverse, di partiti o coalizioni in limpida competizione fra loro; ma di partiti, coalizioni, maggioranze capaci di

⁴ Così farebbe, secondo Salvatore VASSALLO, *Intesa coraggiosa tra grandi partiti*, in *Corriere della Sera*, del 25 febbraio 2007, il progetto di riforma che il Ministro delle Riforme istituzionali Vannino Chiti si appresta a proporre ai gruppi parlamentari che conterrebbe solo “alcuni inutili adattamenti alla legge Calderoli”

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 e non compete al Capo dello Stato entrare nel merito dei diversi sistemi elettorali. Al più avrebbe potuto – come qualcuno sostiene abbia in effetti fatto – invitare ad evitare soluzioni estemporanee, improvvisati *patchwork*, concentrando la scelta sui 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, ispirati a principi ed esigenze diverse, 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 ristrutturazione⁵

Il Governo Prodi, i partiti che lo sostengono, ma anche le forze dell'opposizione, sono chiamate ad affrontare questa questione. Possibilmente senza guardare solo ai propri interessi di breve respiro. Per parte sua, il Capo dello Stato li ha invitati a farlo. Li ha messi di fronte alle loro responsabilità. Ha con ciò, certo, dato del suo ruolo una interpretazione non riduttiva o notarile. Ma è restato nei limiti di quella funzione di indirizzo politico costituzionale, per dirla con la terminologia di Paolo Barile, 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.

25 Febbraio 2007

Franco Bassanini

⁵ V. da ultimo VASSALLO, articolo cit.