

ALL'INDOMANI DELLE ELEZIONI POLITICHE¹⁷

di Giovanni Di Cosimo
(3 aprile 2013)

SOMMARIO: 1. Nonostante la legge – 2. Chi sceglie gli eletti? – 3. Viva la democrazia diretta – 4. Manutenzione istituzionale – 5. Governo debole? – 6. C'erano una volta le leggi – 7. Ci pensa il decreto – 8. Deleghe tuttofare – 9. Cambio di passo.

1. *Nonostante la legge*

Le recenti elezioni politiche hanno segnato un profondo sconvolgimento della geografia politica che, fra l'altro, ha portato in Parlamento il numero più alto di donne e giovani della storia repubblicana¹. Altro effetto degno di nota è il notevole ricambio dei parlamentari.

Tutto ciò, nonostante che si sia votato ancora una volta con la pessima legge elettorale del 2005 (che, in positivo, grazie alle soglie di sbarramento, ha permesso una certa semplificazione del sistema politico, o per lo meno della sua rappresentanza in Parlamento). Evidentemente, tale era il discredito della classe politica che ha calcato la scena nell'ultimo ventennio, che gli elettori hanno deciso di mandare un forte segnale di scontento e una richiesta di cambiamento radicale. In questo modo tentano di imporsi nell'agenda politica nuovi temi e nuovi metodi.

La legge elettorale prevede che al Senato siano assegnati premi su base regionale, che questa volta non hanno permesso di individuare una maggioranza in quel ramo parlamentare, diversamente da quel che è accaduto alla Camera, dove il premio è unico. Questa è sola una delle ragioni per cui è assolutamente necessario cambiare la legge². Fra l'altro, il problema si era già presentato con il secondo Governo Prodi che non disponeva di una maggioranza sufficiente al Senato, ma oggi la situazione è numericamente ancora più complicata. Si è infatti affermato un nuovo movimento politico che non è disponibile ad allearsi con nessuna delle due coalizioni che si sono contese la guida del Paese negli ultimi anni. Sicché i tre principali soggetti sulla scena parlamentare, le due coalizioni e il nuovo movimento, individualmente non dispongono della maggioranza necessaria per sostenere il Governo, ma non sembrano nemmeno disponibili ad allearsi. Nel momento in cui scrivo, siamo alla vigilia delle consultazioni del Presidente della Repubblica e dunque non si sa come andranno le cose, se si formerà un governo oppure sarà necessario tornare a votare.

¹⁷ In corso di pubblicazione in *Storia delle Marche in età contemporanea*, n. 2/2103.

1 Cfr. R. Mannheimer, *Si sono spostati 16 milioni di elettori: il Pd perde un terzo di voti, il Pdl metà*, in *Corriere della sera*, 27 febbraio 2013, 29; Istituto Cattaneo, *Elezioni politiche 24-25 febbraio 2013. Chi ha vinto, chi ha perso, e dove*, analisi a cura di G. Passarelli e D. Tuorto; T. Boeri e T. Nannicini, *Come il voto ha cambiato i partiti*, in *www.lavoce.info*, 12 marzo 2013.

2 Anche il premio di maggioranza previsto alla Camera ha portato a un risultato criticabile, visto che la coalizione vincente ha ottenuto molti più seggi della seconda, 340 deputati contro 124, nonostante che la distanza in termini percentuali fra di esse sia risultata minima. Oltretutto, siccome non è prevista una soglia minima, qualora si verifici l'ipotesi di un forte frazionamento del voto, il premio verrebbe assegnato a una coalizione (o una lista) con una modesta percentuale di consensi, determinando così una grave distorsione del principio rappresentativo.

2. *Chi sceglie gli eletti?*

Un altro grave difetto della legge elettorale è il meccanismo della lista chiusa, che i capipartito hanno spesso usato per selezionare parlamentari di mediocre livello, salvo eccezioni, inclini al servilismo verso i medesimi capipartito³. La nuova legge elettorale dovrebbe allora restituire agli elettori la possibilità di scegliere gli eletti, che ora invece sono sostanzialmente dei nominati. L'ideale sarebbe un sistema che metta in primo piano le qualità personali dei candidati, per esempio i collegi uninominali; ma anche un sistema a doppio turno sarebbe di gran lunga migliore dell'attuale.

Il Movimento5stelle, la nuova forza politica che ha conquistato un largo consenso, ha cercato di scardinare la logica oligarchica della lista chiusa selezionando i propri candidati mediante primarie effettuate online (le cosiddette parlamentarie). Il tentativo, certamente apprezzabile, è perfettibile: il sistema di voto online è stato criticato perché poco trasparente; inoltre è stato osservato che alcuni candidati prescelti (e quindi poi eletti) hanno raccolto pochi voti di preferenza⁴.

Anche il tentativo del Partito democratico, consistente nello svolgimento di primarie presso seggi allestiti sul territorio, ha palesato diversi limiti: ampia quota di posti riservata alla segreteria nazionale, tempo insufficiente per consentire agli elettori una effettiva conoscenza dei candidati e per permettere ad outsiders di presentarsi, insoddisfacente seguito delle decisioni della Commissione nazionale di garanzia di accoglimento dei ricorsi; inoltre, in alcuni casi, si è verificato il paradosso che i candidati più votati in un collegio provinciale sono stati sopravanzati da candidati meno votati in collegi più grandi compresi nella stessa circoscrizione elettorale.

I due tentativi sono assai diversi concettualmente e per le modalità operative, ma entrambi perseguono il condivisibile obiettivo di attenuare la presa dei vertici dei partiti sulle candidature, restituendo ai cittadini la scelta degli eletti.

3. *Viva la democrazia diretta*

Il Movimento5stelle ha introdotto un altro elemento di rottura, potenzialmente più dirompente delle parlamentarie. Si tratta del metodo di lavoro impostato secondo i canoni della democrazia diretta, con la novità che i cittadini/elettori si esprimono tramite la rete internet. Il *Codice di comportamento degli eletti* stabilisce che «l'obiettivo principale dei parlamentari eletti è l'attuazione del Programma del M5S, in particolare per i principi della democrazia diretta come il referendum propositivo senza quorum, l'obbligatorietà della discussione parlamentare con voto palese delle proposte di legge popolare e l'elezione diretta del parlamentare». Il *Codice di comportamento* prevede inoltre che l'assemblea dei parlamentari con votazione a maggioranza può proporre l'espulsione di un parlamentare, che «dovrà essere ratificata da una votazione on line sul portale del M5S tra tutti gli iscritti, anch'essa a maggioranza». Sembrava che questa procedura dovesse essere applicata già in occasione dell'elezione del presidente del Senato, quando alcuni senatori hanno votato in dissenso dalla linea del movimento, ma poi non se ne è fatto nulla (probabilmente anche perché molti messaggi giunti dalla base via web hanno appoggiato la scelta dei dissidenti).

Si vedrà in che misura questo metodo sia compatibile con l'impostazione prevalentemente rappresentativa che la Costituzione sceglie per le istituzioni repubblicane. È emblematico che sia già emersa la contrarietà del leader carismatico del movimento all'art. 67 della Costituzione secondo cui «Ogni membro del Parlamento

³ Il meccanismo della lista chiusa (o bloccata) consente a chi predispone la lista dei candidati di decidere con ragionevole certezza gli eletti, dato che si procede all'assegnazione dei seggi in ordine decrescente di inserimento.

⁴ V., per es., T. Boeri, *Per chi non ha ancora deciso*, in *www.lavoce.info*, 22 febbraio 2013.

rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Più in generale, è illusorio pensare di governare un sistema complesso come quello statale prevalentemente con metodi di democrazia diretta. Oltretutto, la volontà del popolo della rete va interpretata e poi rappresentata, con il rischio che alla fine vi sia una sola voce a farlo (quella di chi gestisce il sito web del movimento).

Ciò detto, è vero che gli istituti della democrazia diretta previsti dalla Costituzione repubblicana meriterebbero di essere rilanciati, a cominciare dal referendum abrogativo il cui quorum potrebbe essere abbassato vista l'ampia quota strutturale di astensioni; corrispondentemente potrebbe essere aumentato il numero di firme necessario per la presentazione del quesito.

4. *Manutenzione istituzionale*

Da più parti si invoca una stagione di riforme istituzionali (e, naturalmente, sociali ed economiche, per affrontare nel segno dell'equità la grave crisi economica in atto). Oltre ad una nuova legge elettorale, sarebbe necessaria qualche mirata modifica delle regole sulla forma di governo, cominciando dall'eliminazione del bicameralismo perfetto che non ha più ragion d'essere. I fatti dimostrano che lo svolgimento di identiche funzioni da parte delle Camere non migliora l'azione del Parlamento; per rendersene conto, basta guardare alla scadente qualità della legislazione degli ultimi anni. E poi, proprio la legge elettorale ha mostrato platealmente, e drammaticamente, che la regola per cui entrambe le Camere devono dare la fiducia al Governo può portare alla paralisi nel caso in cui, come è accaduto, vi sia la maggioranza solo in uno dei due rami parlamentari. La soluzione molte volte prospettata potrebbe essere la trasformazione del Senato in Camera delle regioni, portando finalmente a compimento il nostro bislacco regionalismo; tuttavia, il tema sembra quasi dimenticato, dopo che per anni il federalismo ha costituito la parola d'ordine della politica nazionale, la quale, peraltro, ha spesso adottato opposti schemi centralistici.

Per il resto, il funzionamento del governo parlamentare può essere migliorato con interventi puntuali sulla Costituzione e sui regolamenti parlamentari. Non serve una grande riforma che stravolga i rapporti fra gli organi costituzionali. Il problema non è il governo parlamentare, che oltretutto ha un buon rendimento in altri paesi, ma, come detto, migliorarne il funzionamento (fermo restando che gli attuali comportamenti dei partiti farebbero deragliare qualsiasi formula, con effetti ancora più negativi nelle ipotesi, come il presidenzialismo, che concentrano maggiormente il potere).

5. *Governo debole?*

Nel 2005 la maggioranza di centrodestra si impegnò invece in una profonda riscrittura della Carta (dopo che nel 2001 quella di centrosinistra aveva cambiato unilateralmente il titolo V relativo al sistema regionale), finalizzata a rafforzare il potere esecutivo e soprattutto la figura del Primo ministro. Nel giugno dell'anno dopo la riforma venne respinta dal referendum. Nonostante la bocciatura popolare, la tesi che occorra rafforzare il Governo si riaffaccia periodicamente. Secondo questa idea, la Costituzione repubblicana affida scarsi poteri al Governo perché, quando fu approvata, lo scontro fra comunisti e anticomunisti faceva temere una degenerazione tirannica⁵.

Effettivamente la Costituzione dice poco a proposito dei poteri del Governo. Contiene solo alcune regole e principi e per il resto, per la definizione puntuale dei compiti, rinvia

⁵ Da ultimo A. Panebianco, *Il fantasma senza tempo. L'avversione italiana ai governi forti*, in *Corriere della sera*, 6 marzo 2013, 1. Ovviamente, la tesi trova convinti sostenitori anche fra quei politici smaniosi di avere più potere e insofferenti dei limiti costituzionali.

alla prassi. È una scelta saggia, perché l'elasticità della disciplina costituzionale consente adattamenti alle esigenze concrete. Il problema può eventualmente nascere qualora la prassi si discosti in maniera troppo accentuata rispetto alle previsioni costituzionali, e dunque finisca con il violare il testo.

E allora, per capire se il Governo sia realmente debole, occorre guardare a ciò che accade nella prassi. Fra l'altro, il ruolo che l'Esecutivo svolge è un elemento da tenere in considerazione in questo stentato avvio di legislatura in cui si fatica a trovare una maggioranza per un Governo, e qualcuno avanza addirittura la tesi che le Camere possano operare tranquillamente senza un Governo nella pienezza dei poteri.

6. *C'erano una volta le leggi*

Si può limitare il discorso alla prassi relativa alla funzione legislativa, che costituisce un indice attendibile per valutare la questione nel suo complesso⁶. Come noto, la Costituzione disegna un regime di democrazia rappresentativa che ruota attorno al Parlamento. Le scelte politiche più importanti sono dunque effettuate per mezzo della legge che esprime in forma prescrittiva la volontà del Parlamento.

Eppure, nella prassi la legge ha perduto la centralità che le riconosce la Costituzione. Ciò è vero in termini quantitativi, visto che le leggi sono ormai meno della metà degli atti normativi (i quali, assieme alle leggi, comprendono atti governativi come i decreti legge, i decreti legislativi, i regolamenti di delegificazione). Si tratta di un trend costante, basta pensare che nella X legislatura le leggi erano il 75% degli atti normativi.

Ed è vero per gli aspetti qualitativi, considerato che i contenuti di una buona parte delle leggi sono in misura più o meno ampia decisi dal Governo: in particolare, le leggi che ratificano i trattati internazionali sottoscritti dal Governo (37%) e le leggi che convertono i decreti legge adottati dal Governo (27%). Il dato delle leggi di iniziativa governativa, pari al 76% del totale, conferma la forte influenza dell'Esecutivo nel procedimento legislativo.

7. *Ci pensa il decreto*

Il Governo può adottare decreti legge in «casi straordinari di necessità e urgenza» (art. 77 della Costituzione). Eppure, nella prassi è assai frequente che il decreto venga adottato anche se non vi sono i requisiti di necessità e urgenza. I dati offrono una riprova di questa prassi deviante: nel corso della XVI legislatura sono stati emanati ben 118 decreti legge, in media 2 al mese, ma è assai improbabile che si siano presentati altrettanti casi straordinari di necessità e urgenza. Più semplicemente, il Governo abusa di questo strumento, lo utilizza anche quando non vi sono le condizioni stabilite dall'art. 77 della Costituzione.

La tendenza del Governo a debordare dai limiti assegnati spiega anche altri due aspetti della decretazione d'urgenza. Da un lato, i decreti hanno dimensioni considerevoli, si compongono di molti articoli, ciascuno dei quali si compone di molte disposizioni. Dall'altro, i contenuti dei singoli provvedimenti sono eterogenei, toccano svariate materie. Queste caratteristiche sono funzionali all'uso del decreto legge per dettare politiche generali, piuttosto che per fronteggiare casi di emergenza. Ormai l'intera politica economica e finanziaria è monopolizzata dai decreti legge (fenomeno diventato macroscopico con il Governo Monti). Insomma, per mezzo dei decreti legge il Governo detta la politica generale del Paese, compito che spetterebbe al Parlamento.

⁶ Faccio riferimento ai dati della XVI legislatura appena conclusa che riprendo dal *Rapporto 2012 sullo stato della legislazione* dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati e dal documento *La produzione normativa nella XVI legislatura* (n. 14 degli *Appunti* del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, aggiornamento al 15 gennaio 2013).

In realtà, il Parlamento può in sede di conversione modificare il decreto, e quasi sempre lo fa. Ma non è raro che, sempre in sede di conversione del decreto, il Governo presenti un maxi-emendamento destinato a costituire il contenuto della legge di conversione; e capita perfino, che ponga la questione di fiducia sull'approvazione del maxi-emendamento. In questi casi, i contenuti normativi della legge sono, in fin dei conti, decisi dal Governo⁷.

8. *Deleghe tuttofare*

La prassi è caratterizzata anche da un numero elevato di decreti legislativi, l'altro atto con forza di legge che il Governo può adottare. Nel corso della XVI legislatura ne sono stati approvati 223, quasi 4 al mese.

Pure in questo caso la prassi si discosta dalla previsione costituzionale. Infatti, l'art. 76 della Costituzione stabilisce che la legge di delega debba circoscrivere lo spazio di azione del Governo, mediante l'indicazione di principi e criteri direttivi. Nella realtà, spesso la legge li indica in maniera generica, lasciando quindi ampio margine di manovra al decreto legislativo, e dunque al Governo.

Sempre nella prassi, si verifica: a) il fenomeno delle deleghe autorizzate da leggi di conversione di un decreto legge; b) il fenomeno dei decreti legislativi "correttivi" di precedenti decreti: in questo caso il collegamento con i principi direttivi della legge di delega diviene ancora più tenue; c) il fenomeno dei decreti legislativi che rimandano pezzi importanti della disciplina ad altri atti del Governo (per esempio regolamenti di delegificazione).

Va detto, infine, che anche nel caso della delega legislativa il Governo disciplina questioni di grande rilevanza politica (sia pure a seguito dell'autorizzazione concessa dalla legge delega; il che solleva il problema del ruolo della maggioranza parlamentare). In particolare, negli ultimi anni il decreto legislativo è stato lo strumento principale per dare attuazione al diritto dell'Unione europea, per tentare una razionalizzazione della legislazione per mezzo di testi unici, per realizzare importanti riforme amministrative, a partire dalle leggi Bassanini.

9. *Cambio di passo*

Dunque, il Governo non appare così debole come lo si dipinge. Al rafforzamento del Governo avvenuto in via di prassi, corrisponde l'indebolimento del Parlamento⁸. Per altro verso, si è indebolito l'intero sistema nazionale, per effetto del trasferimento di poteri verso l'Unione europea. I stringenti vincoli finanziari che discendono dal livello sovranazionale condizionano qualsiasi decisione di politica interna.

Per riequilibrare il sistema istituzionale, restituendo al Parlamento ciò che gli compete, occorre soprattutto un deciso cambio di passo della politica. In effetti, il cattivo funzionamento delle istituzioni in buona parte dipende dalla condotta dei partiti che nelle istituzioni operano. Purtroppo, negli ultimi anni ai vizi antichi, come la scarsa attenzione al bene comune, si sono aggiunti nuovi guasti. Particolarmente preoccupante è lo scadimento della tensione ideale, che ha generato irresponsabilità e malcostume come non era mai accaduto. Urge un ampio ricambio della classe politica e, a cascata,

⁷ Cfr. G. Di Cosimo, *Il Governo pigliatutto. La decretazione d'urgenza nella XVI legislatura*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2013.

⁸ Sull'indebolimento del Parlamento indotto dal Governo rinvio a G. Di Cosimo, *E le Camere stanno a guardare*, in ID., (a cura di), *Il governo forte*, Macerata, 2010, 11 ss. (e in www.osservatoriosullefonti.it, n. 2/2009); v. pure *Tutto ha un limite (la Corte e il Governo legislatore)*, in www.forumcostituzionale.it, 10 settembre 2007.

dell'azione e dell'agenda politica. L'augurio è che la legislatura appena cominciata – a dispetto delle molte nubi che si vanno addensando sul suo capo – possa segnare una nuova primavera della Repubblica.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali