

21 gennaio 2008

Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale

di Paolo Caretti

1. Nel 1980, negli Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Perugia (Nuova Serie, n.6/2), veniva pubblicato il resoconto di un incontro svoltosi in quella Facoltà per festeggiare e onorare un suo illustre docente, prossimo al pensionamento. Si trattava di Edoardo Ruffini, di cui, nell'occasione, era stato ripubblicato il saggio "Il principio maggioritario" e proprio il tema del saggio aveva costituito l'oggetto di quell'incontro, a metà tra la celebrazione dell'Autore e il confronto scientifico su un argomento che anche allora presentava aspetti di sicura attualità. Si tenga presente che siamo all'avvio di quel lungo dibattito sulla riforma della Costituzione del 1948 e in particolare di quella parte relativa ai rapporti tra Governo e Parlamento, nell'ambito del quale comincia ad assumere un rilievo centrale (sulla scia del remoto e notissimo ordine del giorno Perassi) l'idea di ricercare meccanismi idonei ad assicurare una maggiore stabilità all'Esecutivo, una sua maggiore capacità ed efficienza nell'esercizio della funzione di governo, una sua maggiore capacità di incidere sulle dinamiche parlamentari. Un dibattito che negli anni successivi si svilupperà soprattutto su due versanti: da un lato quello parlamentare alla ricerca di nuovi e più incisivi poteri del Governo in Parlamento, dall'altro alla ricerca di meccanismi elettorali idonei a precostituire solide e stabili maggioranze. Un dibattito che, dunque, spingeva ad una riflessione più generale sul rapporto tra principio maggioritario e forma di governo e, più in generale tra principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale.

Non è certo qui il caso di riassumere il contenuto degli interventi che si succedettero nel corso di quell'incontro di studio. Vorrei tuttavia sottolinearne il filo conduttore, rappresentato dalla piena condivisione di quello che era il nucleo centrale della tesi di Ruffini e cioè che, senza negare che il principio maggioritario occupi un posto centrale tra quelli che caratterizzano un sistema democratico, tale posto doveva definirsi non in astratto, ma, invece, alla luce dello specifico contesto storico, politico e sociale nel quale esso è chiamato ad operare, nonché alla luce delle diverse funzioni cui esso assolve: ora come strumento per la decisione (investendo per questo aspetto il profilo dell'efficienza del sistema), ora come strumento per la composizione della rappresentanza nelle assemblee elettive (investendo per questo aspetto il profilo della legislazione elettorale). Questo è il punto ripreso da quasi tutti coloro che intervennero in quel dibattito (ricordo in particolare gli interventi di Giuliano Amato e di Pietro Rescigno), attraverso la citazione espressa di quel passo del saggio di Ruffini, là dove egli affermava che "il principio maggioritario non ha in sé la sua ragion d'essere; la può acquistare o non, a seconda del dove e del come lo si applica". Il che mirava a sottolineare, appunto, la relatività del significato e degli

effetti di un principio che, intanto può aspirare ad essere un elemento caratterizzante di un sistema democratico, in quanto, tenuto conto dei dati generali di contesto, riesca a bilanciare al meglio la forza della volontà dei più con le esigenze di tutela della volontà dei meno ed evitare così di trasformarsi in strumento di ingiusta sopraffazione.

Se mi è sembrato opportuno richiamare quell'ormai lontano dibattito è perchè mi pare che il senso dell'insegnamento di Ruffini si sia andato progressivamente perdendo nel dibattito che da allora si è sviluppato su questi temi, a tutto vantaggio di una sorta di "mitizzazione" del principio maggioritario, inteso come valore in sé, come strumento in grado di risolvere ogni problema, con conseguente sottovalutazione degli equilibri che la sua applicazione deve comunque far salvi e altrettanto conseguenti rischi per una significativa riduzione del tasso di democraticità del sistema. E ciò su entrambi i versanti, più sopra individuati, delle dinamiche interne alle assemblee elettive e dei meccanismi di formazione della rappresentanza politica.

2. Si pensi a quanto avvenuto sul primo versante. Se ci guardiamo alle spalle e cerchiamo di capire quale applicazione abbia avuto e quale ruolo abbia giocato il principio maggioritario nell'ambito del modello di democrazia parlamentare disegnato dal Costituente, non è difficile individuare due fasi distinte: la prima, la più lunga, che va dall'avvio dell'esperienza repubblicana fino alla metà degli anni '80, la seconda, che va da parte di qui e arriva fino ai giorni nostri.

Nel corso della prima fase, caratterizzata dalla nota "conventio ad excludendum", e dunque nel quadro di un sistema, come è stato detto, di "democrazia bloccata", la particolare applicazione del principio maggioritario nell'ambito delle dinamiche parlamentari ha svolto una fondamentale funzione inclusiva, nel senso che non ha ostacolato lo sviluppo di prassi, nel tempo consolidatesi, volte a coinvolgere i gruppi di opposizione non solo nelle decisioni procedurali relative allo svolgimento dei lavori delle Camere, ma anche nelle decisioni di merito (soprattutto nei lavori in commissione), con qualche esclusione di materia, come, ad esempio, la politica estera. Il precipitato di queste prassi si riverserà poi nei primi regolamenti parlamentari repubblicani, quelli del 1971: dalla codificazione del principio di unanimità, o della maggioranza qualificata, per l'assunzione delle decisioni di carattere procedurale, al potenziamento dei poteri delle commissioni (attraverso, ad esempio, le indagini conoscitive e il potere di votare risoluzioni), alla prassi di riservare la Presidenza della Camera ad un esponente dell'opposizione. Insomma, una serie di regole, scritte e di prassi, che rispondono in pieno all'equilibrio allora raggiunto di fatto dal sistema politico e che ebbero la funzione di correggere la distorsione prodotta dalla "conventio" e, dunque, di accrescere il tasso di democraticità complessivo del sistema, sia pure a prezzo di un'applicazione per così dire *soft* del principio di maggioranza. Né è a dire che con ciò si siano messe a repentaglio le capacità di efficienza del e produttività della funzione di governo, che anzi toccherà in quel periodo (soprattutto dalla fine degli anni '60 a tutti gli anni '70, ma anche prima, come hanno dimostrato indagini recenti: si vedano, ad esempio, i due volumi colettanei "La prima legislatura repubblicana", a cura di U. de Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori e "Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centrosinistra", entrambi pubblicati da Carocci, rispettivamente nel 2004 e 2006) le sue punte più alte.

Si tratta di una valutazione non certo da tutti condivisa, ma credo che nella polemica, a volte eccessiva contro i guasti del c.d. "consociativismo", spesso si trascuri il contesto generale nell'ambito del quale quella esperienza si sviluppò. Un contesto del tutto particolare, nel quale un'applicazione rigida del principio maggioritario, per gli aspetti ora presi in considerazione, non avrebbe affatto favorito lo sviluppo corretto della nostra democrazia (ed è alla luce di quel contesto che andrebbe correttamente valutata la battaglia contro la c.d. "legge truffa" del 1953, oggi a volte, agiograficamente, bollata come segno di miopia istituzionale e politica).

Le cose cominciano a cambiare quando maturano le condizioni per un superamento di questo assetto, quando cominciano ad intravedersi le condizioni per l'avvio di una democrazia dell'alternanza e il tema

centrale del dibattito diventa sempre di più quello della governabilità, con conseguente reinterpretazione dell'applicazione sino ad allora data al principio di maggioranza nelle dinamiche parlamentari. Le prime avvisaglie del mutamento in atto si registrano, come detto, all'inizio degli anni '80 e si riflettono nelle prime parziali "novelle" ai regolamenti del 1971 (quelle del 1981, poi del 1988 e successivamente ancora del 1991): dalla modifica della disciplina del voto segreto, all'accentuazione dei poteri dei Presidenti di assemblea nella predisposizione del programma dei lavori e del calendario, alla valorizzazione delle priorità del Governo in queste fasi, all'introduzione del contingentamento dei tempi. Ma, naturalmente, la spinta decisiva al mutamento della disciplina dei rapporti maggioranza-opposizione viene dalla riforma in senso maggioritario del sistema elettorale che si realizza nel 1993, che determina l'approdo a riforme regolamentari ancora più orientate nel senso della distinzione e ridefinizione di ruoli e responsabilità . Alludo soprattutto a quelle che nel 1997 interessano il regolamento della Camera e che segnano il punto di valorizzazione massima dei "poteri" del Governo in Parlamento, lungo la direttrice già segnata dalle "novelle" precedenti (si pensi alla generalizzazione dell'applicazione del contingentamento dei tempi, alle nuove regole per il voto degli emendamenti e così via). E tutto ciò mentre, su altro piano, i principali processi di riforma escono dalle aule parlamentari per radicarsi sostanzialmente nell'Esecutivo, mediante un ricorso del tutto anomalo (rispetto al modello previsto dall'art. 76 Cost.) all'istituto della delegazione legislativa e si accentua la prassi del ricorso alla questione di fiducia per le decisioni di maggiore rilievo politico (si pensi alla legge finanziaria e alle questioni di fiducia poste sui c.d. "maxi-emendamenti" del Governo). Tutti elementi che, insieme ad altri, segnano una diversa applicazione del principio di maggioranza, cui tuttavia non ha sin qui corrisposto un adeguato bilanciamento sul versante della tutela della posizione dell'opposizione. Non che non manchino, oggi, nei regolamenti parlamentari disposizioni che lette nel loro insieme possono prestarsi a costituire un embrionale "statuto dei gruppi di opposizione" (dalla riserva di una percentuale degli argomenti introdotti nella programmazione, alla riserva di un tempo più ampio per gli interventi quando sono in discussione disegni di legge governativi, alla riserva di un numero minimo di emendamenti da mettere in discussione, alla valorizzazione dell'istruttoria legislativa in commissione, all'istituzionalizzazione della relazione di minoranza, al rafforzamento degli strumenti ispettivi e così via). Ma si tratta, appunto, di elementi disorganici e che puntano più a tutelare i singoli gruppi, se non i singoli parlamentari (si pensi alla riserva di tempo ai c.d. "dissidenti") che non l'opposizione nel suo complesso. Ma si tratta di un fatto che non deve stupire più di tanto se si tiene presente la difficoltà di individuare una precisa nozione di opposizione, che dipende da molti fattori e il cui superamento certo non è agevolato dalla tuttora vigente disciplina dei gruppi parlamentari. Al di là di questo, ciò che va sottolineato è che nonostante la forte accentuazione del principio di maggioranza, esso non ha portato affatto ai risultati sperati, né in termini di maggiore efficienza-produttività, né in termini di un più corretto rapporto tra maggioranza e opposizione parlamentare. Il che conferma che non è quel principio di per sé a poter risolvere da solo questi problemi e che anzi, quando la sua applicazione è spinta oltre un certo limite, senza adeguate compensazioni, esso rischia di produrre conseguenze negative, quali ad esempio l'irrigidimento di quei rapporti in una logica di mera e sterile contrapposizione (non è un caso che si vadano moltiplicando gli inviti, anche da parte del Capo dello Stato, a ritrovare le ragioni di una dialettica meno aprioristicamente contrastiva).

3. Ma, la ipervalorizzazione del principio di maggioranza si apprezza ancor di più sul secondo versante, quello della sua applicazione nei meccanismi di formazione della rappresentanza politica. Anche a questo riguardo, l'esperienza maturata in questi ultimi 15 anni ci offre abbondante materiale di riflessione. Sulla trasformazione del nostro sistema elettorale in senso maggioritario (prima con un sistema misto, prevalentemente maggioritario con correzione maggioritaria, e poi con un sistema proporzionale, con correzione maggioritaria) sono state riversate una molteplicità di aspettative, in una logica fideistica sulla base della quale quel principio avrebbe consentito , di per sé, la soluzione di ogni problema : dalla valorizzazione della volontà dell'elettorato nella scelta non solo dei propri rappresentanti, ma anche della compagine governativa, alla formazione di solide maggioranze parlamentari in funzione di una maggiore stabilità dell'Esecutivo, alla riduzione della frammentazione

partitica, al consolidamento di un regime di alternanza. Di tutti questi obiettivi, in realtà, l'unico (e solo in parte) centrato è stato quello della stabilità. Inutile sottolineare che nessun risultato apprezzabile si è registrato sul piano della frammentazione del quadro politico (che anzi è andata crescendo, con fenomeni per il passato sconosciuti, come quello della formazione di nuovi partiti in Parlamento), così come la stessa considerazione vale sul piano della omogeneizzazione negli indirizzi di cui i vari partecipanti alle due coalizioni si fanno interpreti. Non solo, ma anche quando il risultato è stato quello del formarsi di ampie maggioranze parlamentari, ciò non ha affatto determinato una maggiore funzionalità-produttività. Il che mi pare stia a significare che , almeno al momento attuale, il nostro sistema non è facilmente riconducibile ad un razionale ed efficiente modello bipartitico e neppure bipolare. Eppure, a fronte di questi dati che l'esperienza ci offre, si è andata ulteriormente consolidando l'idea che tale prospettiva non vada non dico abbandonata, ma nemmeno ripensata. Anzi, vada perseguita con una sempre maggiore accentuazione del principio maggioritario, rendendo sempre più forti i meccanismi elettorali a suo presidio. Si pensi all'attuale legge elettorale e al premio di maggioranza che essa ha introdotto e che costringe, in senso proprio, ad alleanze preelettorali le più ampie possibili, poco importa se al loro interno caratterizzate da forti eterogeneità, destinate a mostrare tutta la loro fragilità alla prova della funzione di governo). Si pensi ancora all'attuale iniziativa referendaria della quale l'esito principale (ove dovesse andare in porto) sarebbe la trasformazione del sistema in senso ipermaggioritario, consentendo l'attribuzione del premio di maggioranza, oggi previsto per la coalizione vincente, alla singola lista (partito) più votata, senza previsione di alcuna soglia minima di voti conseguiti. Ma c'è di più. Tanto è andata radicandosi l'idea che il principio maggioritario (ripeto, in sé) costituisca una sorta di panacea di ogni male che essa ha determinato una serie di conseguenze anche su altri piani: così sul piano dei comportamenti delle forze politiche come, ad esempio, il modo d'intendere il vincolo del programma elettorale (un po' sulla scorta del famoso "contratto con gli italiani"), lanciato anni fa da Berlusconi, inteso non come indicazione di obiettivi generali da perseguire nell'ambito delle inevitabili mediazioni che il confronto politico impone, ma come documento rigido e insuscettibile di variazioni, pena il "tradimento" del mandato elettorale e il venir meno della compagine di governo; così sul piano dell'affermazione di regole non scritte in Costituzione e che pure si considerano operanti, come quelle relative ai vincoli che oggi incontrerebbe l'esercizio dei poteri del Capo dello Stato in ordine alla nomina del Presidente del Consiglio, nonché in ordine alla soluzione delle crisi di Governo, oppure quelle per cui ogni voto parlamentare contrario ad una proposta governativa debba comportare automaticamente le dimissioni dell'Esecutivo o che ogni voto "bipartisan" che non comprenda per intero i voti della maggioranza debba determinare gli stessi effetti. Se a tutto questo si aggiungono le proposte ricorrenti (e in certo modo codificate nella riforma della seconda parte della Costituzione, varata nella scorsa legislatura e poi bocciata per via referendaria) di costruire la figura e del Presidente del Consiglio sul modello di quella dei Presidenti di Regione (è l'idea del c.d. "Sindaco d'Italia", che incredibilmente, nonostante il referendum del 2006 è stata di recente ripresa da quelle stesse forze politiche che più si sono battute contro la riforma ora ricordata), si avrà un quadro sufficientemente completo delle tendenze in atto, che molto difficilmente si prestano ad essere lette come volte ad un'applicazione del principio maggioritario in funzione di un accrescimento del tasso di democraticità del nostro sistema. Al contrario, l'insieme degli elementi richiamati hanno portato ad un serie di effetti negativi. Innanzitutto, un effetto per molti aspetti paradossale: il bipolarismo che essi hanno determinato, una sorta di bipolarismo coatto, ha certamente consentito il superamento della nostra precedente "democrazia bloccata" per assenza di alternanza (ancorché flessibilissima entro i suoi confini), ma l'ha resa ancora più bloccata a causa della pervicace imposizione di un modello bipolare in larga misura ancora virtuale e assai poco radicato nella concreta dialettica politica. In secondo luogo, come effetto ancor più pericoloso, il serio rischio di una deriva populista della nostra democrazia, sempre più spinta verso un modello d'investitura, in cui il voto popolare viene inteso non tanto come elemento di una legittimazione che va spesa nel quadro e nei limiti previsti dal complessivo sistema costituzionale, ma come elemento potenzialmente in grado di fare agio su tutto e tutti (persino, sull'ordinario esercizio della funzione giurisdizionale, come episodi passati e recentissimi dimostrano).

4. Sulla base delle considerazioni che precedono, è difficile sfuggire all'impressione (che forse è più che un'impressione) che, nell'attuale fase della nostra vicenda istituzionale, non si sia ancora riusciti a sciogliere in chiave democratica il dilemma o, se si vuole, l'ambivalenza del principio maggioritario, che storicamente ha sempre mantenuto due significati: quello di strumento per sottrarre i più alla sudditanza dei pochi, ma anche quello di strumento dei più per negare o opprimere la volontà delle minoranze. Se è sulle regole che puntano a risolvere questa ambivalenza, a ricercare un punto di equilibrio tra le diverse esigenze cui il principio in esame risponde, che si gioca il tasso di democraticità di un sistema, mi pare che si debba concludere che le tendenze in atto si muovano in una direzione molto diversa, quella che tende soprattutto a valorizzare il primo dei due significati richiamati, con forzature che finiscono per incidere sull'intero impianto costituzionale.

Con ciò non voglio certo dire che nuove regole che sciolgano su nuove basi quell'ambivalenza non vadano ricercate, alla luce del nuovo contesto che si è venuto a determinare rispetto al passato e che dunque le ragioni di una democrazia della decisione, nella distinzione chiara dei ruoli e delle responsabilità, non debbano trovare una giusta risposta , ma più semplicemente che questa operazione dovrebbe avvenire senza costrizioni artificiali e nel pieno rispetto dei dati istituzionali e politici che caratterizzano l'odierna situazione.

Così, ad esempio, se la nostra deve rimanere un forma di governo parlamentare essa deve poter mantenere un certo grado di flessibilità e vivere delle regole che a tale sistema sono funzionali, abbandonando l'idea che il momento elettorale serva soprattutto (se non esclusivamente) per scegliere il Governo e non invece, in prima battuta, i propri rappresentanti nelle assemblee elettive e che il mandato elettorale abbia un'assoluta forza paralizzante sulla normale dialettica che al loro interno si svolge. Così, ancora, se questa dialettica deve rispondere più di quanto oggi non faccia alle ragioni della decisione, è su questo piano che è necessario operare e non su quello, del tutto diverso, del ridimensionamento drastico del ruolo dell'istituto parlamentare, in sé. Sull'uno e sull'altro versante le soluzioni non mancano (e molte sono state anche oggetto di specifiche proposte, che qui non è il caso di richiamare), ma il punto centrale da sottolineare (ritornando così all'inizio di queste brevi considerazioni) è che esse dovrebbero poggiare su una concezione del principio di maggioranza assai diversa da quella che sembra oggi prevalere. Diversamente, al di là del tentativo di presentare le soluzioni oggi più in voga come dei meri correttivi migliorativi di un impianto che si intenderebbe invece lasciare sostanzialmente inalterato, ciò che si presenta all'orizzonte è un progressivo distacco dal medesimo e un altrettanto progressivo "appannamento", nella nostra società, " della fiducia nella permanente validità del patrimonio di principi e valori di cui il costituzionalismo è espressione" e in particolare di quei principi che presidono alla trasmissione del consenso e di formazione della volontà politica (così, da ultimo, V. Onida, La "internazionalizzazione" del diritto costituzionale, relazione tenuta al Convegno " La Costituzione ieri e oggi", dell'Accademia dei Lincei, Roma 9-10 gennaio 2008).