

Il cittadino come arbitro e le trasformazioni della politica

Nicola Mancino

Contrariamente a come dovrebbe essere un politico, io sono tendenzialmente un pessimista a metà: se, però, un politico fosse totalmente pessimista, dovrebbe fare un altro mestiere. La metà buona mi ha consigliato di chiedere al senatore Melandri di togliere l'espressione "la crisi del cittadino arbitro" e ne spiego la ragione. Ritengo che non ci sia una vera e propria crisi del "cittadino arbitro" sotto il profilo della sua partecipazione a scelte di tipo istituzionale. Il cittadino, infatti, ha potenzialmente la facoltà di partecipare alle competizioni elettorali, di dare il suo consenso a una proposta di governo sul piano locale, su quello provinciale, regionale e nazionale; se non vi partecipa, le ragioni sono varie.

Negli USA la percentuale di partecipazione è bassa, perché quel cittadino è troppo tranquillo del quadro politico complessivo, spesso dimostra indifferenza rispetto a chi deve governare. Spesso ci siamo lamentati o abbiamo letto che l'alta percentuale di partecipazione degli elettori italiani (intorno al 90-92%) era il segno della patologia della nostra politica, mentre sottolineavamo non negativamente il fatto che gli elettori statunitensi col 51% di partecipazione hanno eletto personalità che hanno scritto pagine importanti della storia degli Stati Uniti – Kennedy, ad esempio, raccolse solo il 26% dei voti. Non è raro discutere anche del modo in cui si è arrivati all'elezione dell'attuale presidente americano. Abbiamo sollevato dubbi: chissà cosa sarebbe successo nel nostro paese, se, anziché far derivare il risultato direttamente dalle urne, lo avessimo affidato alla decisione drastica di un giudice, che, dopo uno slalom di ricorsi alle Corti, ebbe a sentenziare sbrigativamente: «adesso smettetela di continuare a fare ricorsi, è ora che gli Stati Uniti abbiano il loro presidente». Negli USA un risultato così realizzato non ha mai fatto mettere in discussione la legittimazione a

governare di Bush; nel tempo i consensi sono aumentati, sia pure per ragioni strettamente legate a una guerra che, come sapete, non abbiamo condiviso. In America c'è una minore partecipazione, ma la democrazia è un punto fermo, nessuno dubita che quella statunitense sia una democrazia matura.

Da noi, venuto meno un indotto straordinario che era quello di confermare di volta in volta la scelta di sistema operata nel 1948, dopo la caduta del muro di Berlino, ma non è questa al sola ragione, è calata la partecipazione dei cittadini alle elezioni. Spesso ricordo che, a un'elezione suppletiva alla Camera dei Deputati, un deputato è stato eletto col 16% dei voti espressi (31%): neppure da noi nessuno contesta la legittimazione dell'elezione di questo parlamentare, anche perché non era prescritto un *quorum*. Ma se ne è commentato!

Non siamo più nelle condizioni del 1948, ma neppure in quelle della fine degli anni '80: molta acqua è passata sotto i ponti, il sistema politico si è consolidato e, a un tempo, indebolito. Quando le scelte avevano un valore alto, non è mancata la partecipazione. Il 18 aprile del 1948, gli italiani preferirono le forze che si erano schierate con l'area occidentale: non mancarono gli scontri, ma le forze politiche anche di opposizione contribuirono a realizzare un avanzamento della democrazia.

Quando dal centrismo si è passati al centrosinistra, la nostra democrazia ne ha guadagnato, si è allargata l'area di governo e ognuno poté verificare che si poteva andare oltre la formula centrista. Così nacque il centrosinistra coi socialisti al governo. Negli anni '70 si aprì, sul filo della massima prudenza, un dialogo tra DC e PCI.

L'evoluzione del sistema politico è avvenuta anche grazie a soggetti politici presenti nella società, vale a dire i partiti politici, dei quali oggi molti ritengono di poter fare a meno, ed è un errore.

In vigenza del proporzionale, il cittadino-elettore si recava alle urne, convinto di operare una scelta di partito; in epoca di maggioritario, lo stesso elettore vota una coalizione. Il sistema elettorale influenza il sistema politico, ma non è l'unico strumento di rinnovamento della politica. In Italia il sistema elettorale è stato vissuto anche drammaticamente, con la legge proporzionale nel 1948 e con la proporzionale fortemente corretta nel 1953, così fortemente da far gridare a qualcuno che si trattasse di una legge-truffa. Quella legge era invece uno strumento di ricerca di un consenso rafforzato – oggi tutti danno per scontato che c'è un problema di stabilità dei governi. Anche allora emergeva nella società un'esigenza di stabilità, ma la legge elettorale maggioritaria non passò: tra le tante ragioni del fallimento probabilmente c'era anche la

previsione di un premio troppo alto. Si temeva una nuova maggioranza assoluta della DC, e nessuno, oltre i partiti di governo, accolse con entusiasmo la penalizzazione dell'opposizione e una presenza più consistente delle forze minori legate al partito di maggioranza. Si tenga conto che, per avere il premio di maggioranza, tutti i partiti coalizzati dovevano ottenere complessivamente almeno il 50% più uno, dovevano, cioè, già essere maggioranza assoluta! In Francia e Inghilterra, negli anni '80 e '90, i partiti hanno ottenuto come premio la maggioranza assoluta pur avendo raggiunto percentuali inferiori al 40%. Nessuno in quei paesi ha parlato di truffa. Con percentuali tra il 34 e il 37% nei due paesi la maggioranza relativa si trasformava, e virtualmente ancora oggi si può trasformare, in maggioranza assoluta. Nel caso italiano anch'io penso che il premio eccessivo costò caro al partito di De Gasperi.

Oggi la questione della rappresentanza dei partiti in proporzione al consenso ottenuto non è più attuale; infatti, non se ne parla più, i tempi sono cambiati e c'è un'altra questione in piedi: come possiamo realizzare due risultati che tra loro condizionano la vita nel nostro paese? Quello di far meglio governare chi vince e quello di non indebolire il ruolo di rappresentanza di interessi generali a danno di coloro i quali sono eletti dal corpo elettorale contemporaneamente al leader della coalizione.

Certo negli Stati Uniti la situazione è diversa, perché si elegge il Presidente che è capo dell'esecutivo, ma si eleggono separatamente e in tempi diversi le assemblee con un potere marcatamente più autonomo di quanto non si verifichi non solo in Italia, ma anche in Germania, nella stessa Inghilterra, in Francia.

Rimango dell'idea che l'arbitro, comunque, resti il cittadino: un arbitro pessimista, critico, demotivato, ma arbitro che, avendo la possibilità di farlo, esercita il suo diritto: può andare alle urne per cambiare lo scenario politico in una fase storica del nostro paese. Ecco perché il titolo che il senatore Melandri avrebbe voluto dare al convegno "la crisi del cittadino arbitro" non mi convinceva del tutto.

Tuttavia, senza temere di sbagliare, possiamo dire che il nostro sistema politico è oggi in crisi, e stiamo tentando di modificarlo.

Dopo il referendum del 1993, abbiamo dato vita a un diverso sistema elettorale locale: l'elezione diretta dei Sindaci, dei Presidenti delle Province, e, nel 2000, dei Presidenti delle Regioni. Come vedete, il sistema si è modificato fino a contaminare anche un istituto, non formalmente modificato, come l'elezione indiretta del Presidente del Consiglio. Oggi, infatti, il Presidente del Consiglio è eletto quasi direttamente dal proprio elettorato: è stato posto in essere un artificio.

Il professor Ceccanti ha avuto l'amabilità di farmi avere copia del suo intervento di stamani. Leggo l'affermazione «chi per primo ha utilizzato il nome sulla scheda sono stati i Popolari»: storicamente è così: nel 1996 noi Popolari ci presentammo col simbolo "I Popolari per Prodi". Naturalmente niente deve accadere senza valutarne le implicazioni: nel 2001 sia lo schieramento di centro-destra, che fece scrivere sulla scheda "per Berlusconi presidente", sia il centrosinistra, che sul simbolo della Margherita fece scrivere "La Margherita per Rutelli", ci siamo presentati al giudizio del corpo elettorale indicando chi, vincendo la coalizione, avrebbe potuto fare il presidente del Consiglio. Dico "avrebbe potuto" perché, come afferma anche Ceccanti, nessuno è in grado di assicurare che sarà necessariamente così, anche se si immagina che così non possa non essere: chi si permette, per quanto autorevolissimo come l'attuale Capo dello Stato, di capovolgere il risultato e di mandare alle Camere un candidato diverso da quello indirettamente investito dal corpo elettorale, o per essere eletto o per avere la fiducia come presidente del Consiglio?

Il sistema è stato modificato attraverso una "furbizia" tecnica elettorale (e anche la Cassazione ha detto che va tutto bene). Il sistema è cambiato, ma non mi sfugge che esso, che già nel 1994 aveva fatto registrare un sostanziale cambiamento, ha prodotto conseguenze diverse: con la dissociazione della Lega dalla maggioranza di governo, l'onorevole Berlusconi, che si era presentato al giudizio del corpo elettorale come candidato di una coalizione diversificata sul territorio, al Nord con la Lega, al Sud con Alleanza Nazionale, andò in crisi. Fu questa la ragione della crisi, e non, come viene detto, l'avviso di garanzia della Procura di Milano alla vigilia del G8 di Napoli (avviso che ritengo potesse essere comunicato anche dopo quel vertice).

All'epoca mancava l'accorgimento del nome sulla scheda e si poteva sostenere che il sistema era rimasto inalterato nella sua natura parlamentare. Per questa ragione continuo a pensare che il Presidente Scalfaro fece benissimo, attraverso i gruppi parlamentari, a tentare di dare una soluzione di governo: il principio di conservazione degli organi è più accentuato nei sistemi parlamentari. Del resto, se il corpo elettorale è stato chiamato a eleggere i parlamentari, e non anche il capo del governo, sono i parlamentari a dover decidere se un esecutivo possa ottenere la fiducia per governare il paese. Non era obbligatorio lo scioglimento: del resto, fu lo stesso Berlusconi, Berlusconi e non altri, a indicare come suo successore Lamberto Dini, che divenne presidente del Consiglio proprio su indicazione di Berlusconi, anche se, durante la fase di perfezionamento delle procedure di nomina dei ministri, le pretese furono

eccessive e si frantumò il centrodestra. Dini si presentò ugualmente alle Camere ed ebbe la fiducia, anziché dal centrodestra, dal centrosinistra (questi i fatti).

Racconto questi precedenti non per fare una puntigliosa ricostruzione, ma per dire che il sistema politico fino al 1996 poteva essere considerato ancora di natura eminentemente parlamentare: nessuno poteva metterlo in discussione.

Dal 1996 si è creata una situazione di fatto diversa: il corpo elettorale ha anche dato un consenso alla persona candidata a fare il Capo del Governo. Da allora, perciò, qualcosa è cambiato nel nostro sistema, che, per quanto formalmente resti ancora parlamentare, nei comportamenti è avviato verso un'altra ipotesi.

Comprendo bene la portata della delega, di cui ha parlato il professor Schiera; anch'io resto convinto che tra l'elettore e l'eletto si stabilisca un rapporto politico tra delegante e delegato: l'elettore affida a chi è eletto la tutela di interessi, non solo generali, ma anche specifici. Permane la delega, anche se il comportamento dell'eletto può farlo allontanare dal delegante, il quale può trovarsi spiazzato, senza più delegato.

Negli anni '80, con la commissione Bozzi, anche per le intuizioni di Roberto Ruffilli, fu presentata, a nome della DC, una proposta in base alla quale si rivalutava il senso della legge cosiddetta truffa del 1953: perché non saltassero fuori liberi battitori all'indomani delle elezioni, venne sottolineata l'esigenza di manifestare con chiarezza al corpo elettorale l'appartenenza a una coalizione, in modo che ciascuno degli alleati, vincendo le elezioni, potesse partecipare all'attribuzione del premio elettorale, non più a favore in primo luogo del partito maggiore e poi degli altri, ma cominciando dal partito minore, soprattutto per incentivare la coalizione. Negli anni '80, avere mani libere fu la politica dell'onorevole Craxi, mentre, fino al Midas, i partiti politici, pur non dichiarandolo prima delle elezioni, davano tuttavia per inteso che, se avesse vinto la coalizione intorno alla DC, avrebbero dato vita, sul piano parlamentare, a un governo guidato dal partito maggiore. Dal Midas in poi è prevalsa una politica di convenienza e il rinviare la scelta a elezioni avvenute è stata causa non secondaria dell'indebolimento dei governi di quel periodo.

Chi non ricorda il signor "Nessuno" che fu il capolista della DC alle amministrative di Roma? Tutti i responsabili dei partiti, prima ancora che si presentassero le liste, sapevano che il signor "Nessuno" rispondeva al nome del professor Garaci, eminente cattedratico della facoltà di Medicina, candidato a sindaco dalla DC; e tutti sapevano che, in forza di un accordo tra l'onorevole Craxi e l'onorevole Andreotti, indipendentemente dai risultati delle elezioni, il

sindaco sarebbe stato Carraro, un parlamentare socialista che era stato anche ministro. Carraro divenne sindaco di Roma, nonostante la DC fosse risultata il primo partito e Garaci avesse preso più voti di preferenza. Il sovvertimento del risultato elettorale ha dato un discreto contributo alla crisi che coinvolse le forze politiche, colpevoli di avere operato una dissociazione tra il consenso dato dal corpo elettorale e le decisioni e gli indirizzi dati dai partiti, un neo che ebbe la forza di concorrere a far precipitare successivamente le cose.

Rispetto all'evoluzione del sistema, si fa il seguente ragionamento: se abbiamo eletto il Sindaco, il presidente della Provincia, il presidente della Regione, perché non dovremmo eleggere anche il presidente del Consiglio? Qualcuno rifiuta il modello che fu di Israele, ma propone di inserire la candidatura nel contesto della coalizione che si presenta al giudizio del corpo elettorale. Personalmente sono contrario all'ipotesi di elezione diretta. Abbiamo, almeno al Senato, la maggioranza dell'opposizione di centrosinistra contraria all'elezione formale diretta del Capo del Governo. Non sono in discussione i poteri che gli spettano (nominare e revocare i ministri), ma lo è invece il potere di sciogliere le Camere: in nessun paese al mondo i governi hanno potere di vita e di morte sul Legislativo.

Naturalmente tra tesi così radicali, un temperamento è suggerito dai comportamenti: si tenga presente che qualunque maggioranza in carica, se è dell'avviso che si debba andare a elezioni anticipate, può imporre lo scioglimento delle Camere. La maggioranza ha questa facoltà, ma deve pur sempre spiegare perché assume questa posizione. Se la maggioranza è riottosa, divisa o inconcludente, c'è sempre un problema della maggioranza che o ha scelto male gli alleati o ha messo insieme forze tra loro in contraddizione: se un Consiglio dei Ministri discute per 5-6 ore se Roma possa rimanere capitale ed emerge la posizione che per farla rimanere tale si debba allora individuare delle vice-capitali, la maggioranza accorcia da sé la sua vita.

Anche in occasione di un precedente incontro ho fatto presente che, benché sopprimere la dizione "interesse nazionale" sia stato un errore, è possibile ricavare il concetto dal contesto delle competenze esclusive attribuite allo Stato. Ripristinare l'interesse nazionale senza ancorarlo a precise fattispecie sarebbe un ritorno al passato, al neocentralismo statale.

Col professor Pombeni vorrei convenire che nel sistema politico o c'è reciproca legittimazione o davvero rischiamo di essere in continua fibrillazione. Personalmente sono in un ruolo non comodo: per un democristiano, parlamentare dal 1976, essere all'opposizio-

ne può sembrare un'anomalia, ma è fisiologico che uno che ha governato possa anche andare all'opposizione. Diventa interessante vedere come si collocano culturalmente le forze politiche di maggioranza e di opposizione, con un'opposizione che non vuole ricorrere all'ostruzionismo permanente e una maggioranza che non vuole rifiutare il dialogo nei confronti dell'opposizione.

Il problema è che siamo oggi in presenza di una teorizzazione dottrinarica, secondo cui il sistema politico sposta in maniera più marcata la maggioranza sul versante del governo, la fa essere sempre meno maggioranza parlamentare e sempre più supporto filogovernativo: quando la maggioranza è solo funzionale al governo, l'opposizione è costretta a fare attività ostruzionistica. Non è confortevole, ma è così. Oggi e domani (*11 e 12 aprile 2003*, n.d.r.) a Caserta si sta svolgendo un convegno sul Titolo V, a cui partecipano costituzionalisti e amministrativisti. Mi ha fatto piacere sentire il professor Schiera affermare l'esigenza di guardare con molta attenzione alla condizione della Pubblica Amministrazione: al cittadino interessa di più il funzionamento della Pubblica Amministrazione che una discettazione sul sistema istituzionale ideale. Oggi sono in discussione questioni poste sulla falsariga di un quesito referendario: vogliamo un presidenzialismo strisciante? O uno più formale? Non lo vogliamo? È possibile considerare ancora attuale il sistema parlamentare? Potete immaginare giusta l'osservazione che un eletto del popolo possa non essere giudicato da un "semplice vincitore di concorso in magistratura"? Trovo questa e altre osservazioni aberrazioni del sistema!

Mi avvio a concludere: è necessario che noi tutti torniamo a rivitalizzare i partiti, solo così troviamo un antidoto alla prepotenza mass-mediatica; solo i partiti possono aiutarci, se smettiamo di limitare la partecipazione ai dibattiti di una piccola *élite* di "padroni" della politica. La domanda è: vogliamo continuare a dare prevalenza alla natura parlamentare del sistema, nel quadro di un rafforzamento dei poteri del governo, o vogliamo affidarci completamente al governo, essendo sufficiente che ogni 5 anni eleggiamo un Presidente del Consiglio?

I partiti, certo, sono inadeguati, ma proprio perché inadeguati c'è la possibilità, diciamo, di adeguarli attraverso la partecipazione. Ma se non c'è partecipazione perché i partiti non sono adeguati? Insomma, rimaniamo invischiati in un circolo vizioso. Credo che Ruffilli ci abbia consegnato una grande lezione di dignità istituzionale.

Caro Melandri, organizza un convegno sull'Amministrazione Pubblica, chiama Bassanini e i suoi critici in modo che anche intorno a un tavolo ci si possa interessare di amministrazione: per-

ché essa sia imparziale è necessario che il dirigente dipenda dalla legge e non dal ministro, come purtroppo è avvenuto.

Viviamo in tempi diversi, che non sono quelli di ieri: resto, tuttavia, dell'avviso che, se concordiamo sull'obiettivo di dare stabilità e forza al governo, nel quadro di un ruolo rafforzato del Parlamento, possiamo costruire un sistema più equilibrato.

