

SISTEMI ELETTORALI E MODELLI ISTITUZIONALI

di Tommaso Nannicini

Affrontare il tema delle riforme istituzionali non in maniera ideologica ma in termini pragmatici, soppesando- sia pure con gli strumenti imperfetti delle scienze sociali- costi e benefici dei cambiamenti percorribili. E' questa la prima grande lezione contenuta nel saggio di Giovanni Sartori (padre nobile della scienza politica italiana insieme a Leoni e Bobbio), *Ingegneria costituzionale comparata*. Le costituzioni, scrive Sartori, sono simili a macchine, e come tali devono essere valutate in base al loro funzionamento. Funzionamento che dipende da come vengono equilibrati premi e punizioni, i due grandi motori della realtà, per dirla con Bentham.

Un simile approccio, purtroppo, è quasi del tutto assente dal dibattito italiano, dove prevalgono toni da guerra di religione. E questo fa temere che la nascita Commissione bicamerale per le riforme non avrà sorte migliore rispetto alle precedenti (Bozzi e De Mita-Iotti). Difficilmente il linguaggio apparentemente asettico dello studioso farà breccia nei cuori di protagonisti politici che si divertono a rinfacciarsi volontà di "derive plebiscitarie" o di "restaurazioni partitocratiche". Vale la pena, tuttavia, di riordinare i temi e le "lezioni" contenute nel testo sartoriano.

La prima parte del volume è dedicata ai sistemi elettorali. Dopo una veloce rassegna dei sistemi maggioritari e proporzionali e delle varianti di doppio turno, Sartori riformula le sue famose "leggi" sull'influenza dei sistemi elettorali. La loro peculiarità risiede nel fatto che gli effetti dei diversi sistemi sono previsti tenendo conto di una serie di fattori aggiuntivi. Due in particolare: a) il sistema dei partiti può essere o no fortemente strutturato; b) può esservi o no *dispersione inter-circoscrizionale* delle opinioni (ovvero: una diffusione uniforme delle preferenze elettorali attraverso i collegi).

Per il caso italiano, è particolarmente interessante la prima delle quattro leggi enunciate da Sartori: i sistemi maggioritari causano (sono condizione sufficiente di) un formato bipartitico solo se sono date (come condizioni necessarie) strutturazione sistemica e dispersione tra collegi. Se la nostra classe politica avesse dato il giusto peso a queste considerazioni prima di varare la riforma elettorale del 1993 (si pensi che la prima formulazione delle "leggi Sartori" risale al 1984), si sarebbero potuti evitare gli effetti collaterali del *mattarellum*. Nel contesto italiano, infatti, era prevedibile che il monoturno all'inglese (per di più corretto mediante una quota proporzionale) non avrebbe prodotto gli esiti sperati, cioè la riduzione della frammentazione e una maggiore governabilità.

La seconda parte del libro si occupa di modelli istituzionali. Volendo schematizzare, si potrebbe concludere che l'analisi di Sartori conduce a una classificazione "a quattro" dei diversi sistemi politico-istituzionali: 1) presidenzialismo puro (modello americano); 2) semi-presidenzialismo (V Repubblica francese); 3) parlamentarismo maggioritario o semi-parlamentarismo (modello inglese e modello tedesco); 4) parlamentarismo puro (III Repubblica francese). Con la possibile aggiunta di un quinto incomodo: 5) elezione diretta del premier (modello israeliano).

Il presidenzialismo puro è caratterizzato dall'elezione diretta o quasi-diretta del capo dello Stato (che è anche alla guida del governo da lui nominato) e da una rigida separazione

dei poteri (le interferenze funzionali tra esecutivo e legislativo sono ridotte al minimo). Il presidente americano non può sciogliere il Congresso, ma neanche può venirne sfiduciato.

Anche nel sistema semi-presidenziale troviamo un presidente della Repubblica eletto dal popolo, ma al posto dell'esecutivo monocratico ("a una testa") del presidenzialismo abbiamo un esecutivo diarchico ("a due teste"). Accanto al presidente demo-eletto, infatti, c'è un primo ministro che deve assicurarsi la fiducia del parlamento. In Francia, il presidente è il capo dello Stato e presiede il consiglio dei ministri (art.9, Cost.), ma è il primo ministro a dirigere l'azione del governo (art.21, Cost.). Si tratta di una complicazione? Senza dubbio. Ma la complicazione, secondo Sartori, è utile.

Il modello francese introduce elementi di flessibilità che - a differenza del modello americano - lo rendono in grado di affrontare i casi di *maggioranza divisa*, cioè i casi in cui uno schieramento conquista la presidenza mentre l'altro detiene la maggioranza parlamentare. Il semi-presidenzialismo è "un sistema bicefalo, le cui teste sono diseguali ma anche in oscillazione tra loro". Ovvero: nei casi di *maggioranza indivisa*, quando il presidente può contare su una maggioranza favorevole, è lui a prevalere sul primo ministro (così vuole la costituzione materiale); quando, invece, si rende necessaria la "coabitazione" tra un presidente e un premier di diverse inclinazioni politiche, è il secondo ad avere la meglio (nel rispetto del testo costituzionale).

Veniamo al parlamentarismo. Questa forma di governo presenta numerose varianti, che si collocano tra due poli: da una parte, il sistema di gabinetto all'inglese, dove l'esecutivo prevale nettamente sul parlamento; dall'altra, i sistemi a tendenza assembleare (III e IV Repubblica francese). La Germania appartiene alle varietà intermedie e occupa una posizione vicina al primo polo. Sia nel sistema inglese sia nella *Kanzlerdemokratie* tedesca, è il governo - e in particolare il primo ministro - a occupare un ruolo preminente. Il parlamentarismo puro, invece, produce governi instabili, deboli ed eterogenei: tutti aspetti che noi italiani conosciamo bene. Il governo parlamentare, conclude Sartori, funziona meglio quando la sua denominazione - che richiama la sovranità parlamentare - è smentita dai fatti, "vale a dire quando il parlamento non governa, quando gli viene messa la mordacchia".

Resta da vedere il quinto incomodo: l'elezione diretta del premier. Sartori dedica un solo paragrafo a questo sistema (tenuto a battesimo da pochi mesi in Israele), per chiarire che non va confuso, come avviene nel dibattito italiano, con il presidenzialismo. Nel modello israeliano, non viene eletto direttamente il capo dello Stato, bensì il capo del governo. E il premier israeliano, che non è detto possa contare sul sostegno di una maggioranza, non ha il potere di veto. Può risolvere i contrasti con il parlamento solo sciogliendolo, annullando così la propria elezione.

L'analisi di Sartori non abbraccia soltanto la sfera descrittiva e definitoria, ma contiene alcune prescrizioni. Il lettore, dopo essersi imbattuto nei cinque modelli descritti, si domanda: quale di questi sistemi ha dato migliore prova di sé? Per quali motivi? E quale potrebbe essere il più adatto per sanare la situazione italiana? La lettura del saggio in esame consente di azzardare alcune risposte.

Appaiono fondate le argomentazioni contro i due estremi della nostra classificazione: presidenzialismo e parlamentarismo puro. Ne è una prova che quasi tutti i paesi che sperimentano queste formule siano intenzionati ad abbandonarle. Fanno eccezione gli Stati Uniti, la cui costituzione dimostra un'impressionante longevità. Ma, con Sartori, si può sostenere che il sistema americano ha funzionato *nonostante* la sua costituzione, e non *grazie* ad essa. Il sistema ha retto grazie a tre condizioni del tutto particolari: assenza di una politica ideolo-

gica, partiti deboli e indisciplinati, localismo elettorale. La presenza di tali elementi ha garantito la governabilità anche nei casi di *maggioranza divisa*.

A questo punto, è utile aprire una parentesi. L'accusa mossa da alcuni protagonisti del dibattito italiano al presidenzialismo americano (quella di creare un potere *forte*, con l'annesso pericolo di "deriva plebiscitaria") è, alla luce dei fatti, infondata. Il modello americano funziona male per l'esatto contrario, perché è strutturalmente *debole*. Basta un paragone per chiarire questo punto. Nei sistemi semi-parlamentari, quasi il 90% delle leggi approvate in parlamento è di origine governativa. Negli Stati Uniti, questa quota scende sotto il 50%. Il presidente può porre un veto alle leggi, ma non ha mezzi per far passare quelle che ritiene necessarie. Ciascuno dei due poteri può frenare l'altro, ma non accelerarlo. E questo genera immobilismo.

Nel parlamentarismo maggioritario, invece, la vera distinzione dei poteri non è tra esecutivo e legislativo, bensì tra governo e maggioranza *da una parte* e opposizione *dall'altra*. Maurice Duverger parla, a riguardo, di opposizione tra "potere di Stato" e "potere tribunitio". Si capisce, allora, come le critiche rivolte al presidenzialismo in quanto dotato di un esecutivo troppo forte, avanzate da politici che si dichiarano favorevoli ai modelli inglese e tedesco (provvisi di governi più potenti), si fondino su basi di argilla. Tanto da far temere che chi sostiene queste posizioni non voglia affatto quello che dice di volere, e si attesti su posizioni di semplice conservatorismo istituzionale. Chiusa parentesi.

Torniamo alla nostra classificazione. I sistemi "estremi" (il primo e il quarto) sono da scartare per i motivi visti. In linea con Sartori, dovremmo mettere da parte anche il quinto perché inedito ed eccessivamente rigido. Restano i sistemi "intermedi": il semi-presidenzialismo e il parlamentarismo maggioritario. E qui si interrompono i giudizi di valore. Si può esprimere, tuttavia, un giudizio di attuabilità. Il semi-parlamentarismo sfugge largamente alla presa dell'ingegneria costituzionale. Non basta fare una legge che dica: da domani avremo un sistema inglese o tedesco. Questi modelli sono il frutto di condizioni non importabili a colpi di revisioni costituzionali. Il semi-presidenzialismo, invece, può essere messo in piedi con lo strumento delle riforme. Il caso francese lo dimostra. La IV Repubblica fu rimpiazzata da un sistema semi-presidenziale grazie alla costituzione del 1958 e alla riforma del 1962 che introdusse l'elezione diretta del presidente della Repubblica. Ecco la lezione che viene dalla Francia e che Sartori ci ricorda: le debolezze di un parlamentarismo non maggioritario possono essere superate adottando un sistema semi-presidenziale.

(“Mondoperaio”, ottobre 1996)