

Scontro  
riforme



Rispunta l'elezione popolare del capo del governo  
Una manovra dilatoria per prolungare la legislatura?  
L'unica strada per riparare a una legge elettorale dimezzata?  
La storia del progetto, gli schieramenti, i dubbi

# Premier, il rebus della diretta

Dai francesi del club «Jean Moulin» a Mortati, da Barbera a La Malfa. La proposta dell'elezione diretta del premier, dopo una lunga storia e alterne fortune, è stata rilanciata ora da Mario Segni e ha suscitato una raffica di reazioni. C'è chi suggerisce di ripararne nella prossima legislatura. Altri se ne appropriano in chiave strumentale: una riforma costituzionale serve a tenere in vita la legislatura...

che allontanano lo spettro di elezioni anticipate. L'elezione diretta del premier comporta infatti una revisione costituzionale, con i relativi «tempi lunghi». In Bicamerale, come si è detto, è rimasta minoritaria rispetto all'ipotesi di elezione del capo del governo da parte del Parlamento. Ma, adesso, ecco affiorare sostenitori nelle file dc, a cominciare dal «presidenzialista» Francesco D'Onofrio. Così Marco Pannella, portavoce dei difensori (inquisiti e no) della continuità della legislatura. È il segretario del Psi Ottaviano Del Turco, quasi a stornare il peso dell'eredità craxiana anche in questo campo, definisce interessante l'iniziativa di Segni. Significativamente, proprio Augusto Barbera prende ora le distanze. Il progetto - sottolinea - solleva un problema reale. Ma l'appuntamento è da spostare alla prossima legislatura. Questo Parlamento, una volta varata la legge elettorale, ha esaurito il suo compito. E poi, sono d'accordo con Leopoldo Elia quando invita ad attendere gli effetti delle nuove regole prima di mettere in campo questa riforma.



## Obiettivo giusto se non è un alibi

GIANFRANCO PASQUINO

La legge elettorale per il Senato è nel complesso accettabile. Riflette fedelmente e senza forzature l'esito del referendum. Offre qualche incentivo all'aggregazione entro i confini dati, configura un sistema uninominale maggioritario efficace. L'emendamento del senatore Scivoletto sul limite ai mandati parlamentari non intacca la sostanza della legge e pone, comunque, un problema ineludibile: il ricambio della classe politica. La legge elettorale approvata dalla Camera sembra dare ragione a Scivoletto. Infatti, poiché quelle norme sono farraginose, pasticciate, con improbabili esiti maggioritari e con limitato potere agli elettori di ridurre ricambio di persone, programmi, coalizioni, allora si giustifica il limite temporale ai mandati elettivi. In questo emendamento non c'è nulla di folcloristico che assomigli alle circoscrizioni di Tahiti, Santo Domingo e La Paz che la Camera con fantasia pari alla sua efficienza si appresta certamente a disegnare. È vero che sarebbe meglio che il ricambio venisse deciso dagli elettori, ma con la legge Mattarella questo proprio non lo si potrà fare. Se, comunque, il ricambio avverrà, sarà un fatto casuale o dovuto non ai meccanismi elettorali quanto piuttosto alle sue bizze. Naturalmente, può ben essere che queste bizze siano fermamente volute per sfruttare fino in fondo tutti gli inconvenienti e le lentezze dell'attuale sistema bicamerale. La famigerata navetta promette e consente di allungare i tempi e di moltiplicare gli errori, fra la composta esultanza di tutti quei parlamentari il cui fine dichiarato è di posticipare al massimo le prossime consultazioni elettorali.

Correzioni anche di sostanza possono essere fatte in tempi relativamente brevi, in special modo se i presidenti delle due Camere svolgeranno con saggezza e vigore il loro compito (e se il governo ricorderà di essersi formalmente impegnato all'approvazione rapida delle nuove leggi elettorali). Cioè, qualcuno sta pensando di utilizzare un altro, ben più importante argomento, pur di evitare lo scioglimento del Parlamento: l'elezione popolare diretta del primo ministro. Il tema, però, è importante e non può essere bruciato, soprattutto non deve servire soltanto a prolungare la vita di un Parlamento che non intende affrontarlo con la dovuta serietà. Questo richiede che chi si farà davvero interprete di questa legittima esigenza politica e istituzionale, sia La Malfa, sia Segni, sia, perché no?, lo stesso Occhetto, non lo agiti come slogan, ma ne precisi con grande chiarezza e lealtà tutti i termini. Infatti, da un lato, stanno in agguato i presidenzialisti, la maggior parte dei quali possiede soltanto lo slogan e poco conosce del funzionamento reale dei regimi presidenzialisti, dall'altro sta chi vuole davvero rafforzare la forma di governo parlamentare affinché divenga la forma di governo del primo ministro oppure del cancelliere. Per conseguire questo obiettivo sono necessarie più riforme costituzionali.

Anzitutto, sono i poteri e la struttura delle due Camere italiane che vanno differenziati e ridefiniti. In secondo luogo, sono i poteri e i compiti del primo ministro che vanno specificati, in particolare in relazione con quel che sarà del Parlamento. Infine, è il sistema elettorale che va ridisegnato. Non è comprensibilmente possibile limitarsi a far eleggere direttamente dai cittadini il primo ministro, capo del governo, se non si elabora una legge elettorale che conferisca a questo primo ministro anche la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento. Un primo ministro privo di maggioranza oscillerà fra l'impossibilità di governare e la necessità di ricorrere al trasformismo. Se è così, appare evidente che la legge per l'elezione del Parlamento va lucidamente riformulata affinché consenta sia una migliore elezione dei parlamentari che l'elezione diretta del primo ministro (e del suo governo). Non sono molte le proposte in campo che promettono e permettono di conseguire questo esito. Chi tiene fermi gli originali obiettivi del referendum e della campagna condotta dal Pds ricorda e sa che bisogna mettere il cittadino in condizione di votare per persone, programmi e coalizioni. E rimane un obiettivo meritorio, essenzialmente per facilitare l'alternanza fra coalizioni e la governabilità della prossima Repubblica. Riscrivendo la legge elettorale della Camera, si può ancora conseguire.

FABIO INWINKL

ROMA. Adesso l'ha rilanciata Mario Segni. Ma la proposta per l'elezione diretta del premier è come un fiume carsico, che ogni tanto riaffiora in superficie. Partiamo dalla sorgente. Il progetto viene elaborato nel '56 in Francia, dopo la caduta di Pierre Mendès France, da Maurice Duverger e dagli altri costituzionalisti del gruppo «Jean Moulin», per ricondurre i partiti ad una logica bipolare anglo-ssone, nel solco del cosiddetto «modello Westminster». L'obiettivo è «una vera democrazia della decisione che sia anche, pienamente, una democrazia di indirizzo». Sarà De Gaulle, due anni dopo, a utilizzare, piegandolo alle sue esigenze, il lavoro di questi studiosi della sinistra. In Italia ne parla per primo - negli anni sessanta - Sergio Galotti, il giurista che ha confezionato in tempi più recenti il vittorioso quesito referendario sul Senato. Nel '72 interviene Costantino Mortati, che esprime preferenza a questa formula «soprattutto allo scopo di porre accanto a questo organo, responsabile davanti al popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione, un capo dello Stato che non desuma l'investitura direttamente dal popolo, e quindi non in grado di arrestare l'opera del governo che tale investitura ha ottenuto». Sul terreno del confronto politico il progetto viene lanciato, più di recente, da Augusto Barbera. Non sono ancora in campo i referendum, il sistema al potere non vuol sentenze di riforma. Il costituzionalista del Pds definisce un capo del governo che è punto terminale di una maggioranza espressa dal Parlamento, l'uno e l'altro eletti contestualmente. «Aut simul stabunt aut simul cadent»: la sfiducia al governo comporta lo scioglimento delle Camere, e nuove elezioni. È la cosiddetta «democrazia immediata», che si distingue da un filone di stampo bonapartista, che vede nel premier un interlocutore conflittuale del Parlamento.

Dell'elezione diretta del presidente del Consiglio si fanno carico le Acli nella proposta di iniziativa popolare presentata l'anno scorso. E ne parlerà reiteratamente Giorgio La Malfa alla commissione bicamerale, arrabbiandosi allorché il presidente De Mita - lui assente - la mette in votazione, con un esito negativo. Ora è stato Segni a

**De.** È stata sinora contraria. In questi giorni esprimono consenso alcuni parlamentari: Francesco D'Onofrio, Pierferdinando Casini, Giuseppe Gargani, Clemente Mastella, Ombretta Fumagalli. Ma non condividono l'idea esponenti di primo piano come Mattarella, Bodrato, De Mita, Elia.

**Pds.** Non accetta la formula dentro uno schema di presidenzialismo. Disponibile a discutere, nella prossima legislatura, un'ipotesi che colleghi il premier alla maggioranza. Nella proposta di legge della Quercia si configura un meccanismo di lista nazionale con l'indicazione del capoluogo.

**Legg.** Il suo ideologo, Gianfranco Miglio, è uno dei più accesi sostenitori del progetto. Al punto di dimettersi dall'incarico di relatore allorché la commissione per la «forma di governo» della Bicamerale non ha accolto questo schema, preferendo l'elezione del premier in Parlamento.

**Rifondazione comunista.** È contraria, dal momento che considererà questa ipotesi una variante del presidenzialismo. Insomma, il potere concentrato in un solo vertice; e in linea con questa valutazione ha osteggiato anche l'elezione diretta del sindaco.

**Msi.** Una prospettiva che non dispiace a Fini, che la considera in linea con la strategia, da lui caldeggiata, dell'elezione diretta del capo dello Stato. Ma il segretario della Fiamma ne suggerisce il varo nella prossima legislatura, così da non allontanare la scadenza di elezioni anticipate.

**Psi.** Il segretario Ottaviano Del Turco, intervenendo sulla iniziativa di Segni, la giudica interessante ai fini della stabilità dei governi. Da notare che, nel corso della segreteria di Craxi, questa e altre riforme erano state sistematicamente bocciate.

**Pri.** È stata il cavallo di battaglia di Giorgio La Malfa, al congresso repubblicano di Massa Carrara e nel corso dei lavori della Bicamerale. Uno strumento indispensabile per superare il vecchio sistema. Ora il reggente Giorgio Bogi condivide i propositi annunciati da Segni.

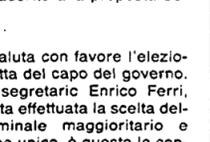
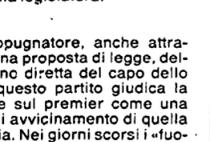
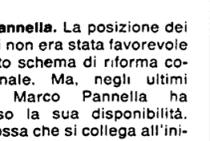
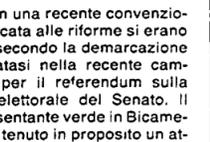
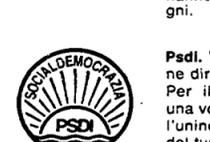
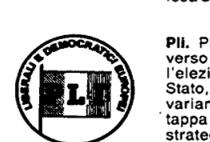
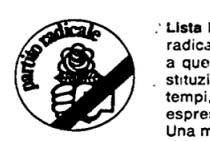
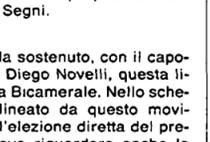
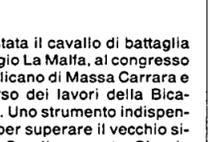
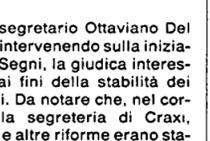
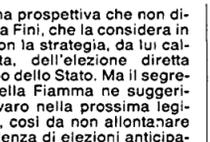
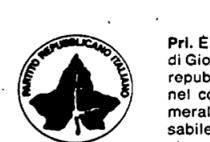
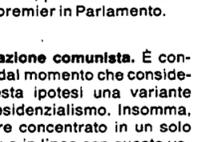
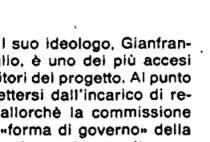
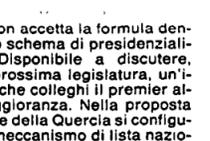
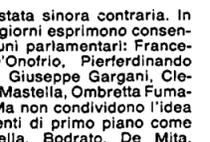
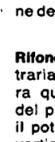
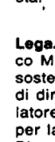
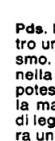
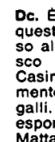
**Rete.** Ha sostenuto, con il capogruppo Diego Novelli, questa linea alla Bicamerale. Nello schema delineato da questo movimento l'elezione diretta del premier deve riguardare anche la «squadra» che affiancherà il presidente del Consiglio.

**Verdi.** In una recente convenzione dedicata alle riforme si erano divisi, secondo la demarcazione registrata nella recente campagna per il referendum sulla legge elettorale del Senato. Il rappresentante verde in Bicamerale ha tenuto in proposito un atteggiamento aperto.

**Lista Pannella.** La posizione dei radicali non era stata favorevole a questo schema di riforma costituzionale. Ma, negli ultimi tempi, Marco Pannella ha espresso la sua disponibilità. Una mossa che si collega all'iniziativa degli autoconvocati a difesa della legislatura.

**Pli.** Propugnatore, anche attraverso una proposta di legge, dell'elezione diretta del capo dello Stato, questo partito giudica la variante sul premier come una tappa di avvicinamento di quella strategia. Nei giorni scorsi i «fuoriusciti» Zanone e Battistuzzi hanno aderito alla proposta Segni.

**Psdi.** Valuta con favore l'elezione diretta del capo del governo. Per il segretario Enrico Ferri, una volta effettuata la scelta dell'uninominale maggioritario e del turno unico, è questa la conseguenza più coerente per investire direttamente i cittadini della questione della governabilità.



**MAURICE DUVERGER**  
costituzionalista, parlamentare europeo del Pds

«Io che nel '56 elaborai la proposta per l'elezione diretta del premier vi dico che così non può funzionare. Dovete cambiare il sistema»



## «La vostra legge elettorale non va. Dove sono i due poli e la maggioranza?»

«La mia proposta del '56 e il contesto italiano odierno. Una legge elettorale che rischia di essere catastrofica quando non ci sono due coalizioni. I guai dello scorporo. L'elezione del presidente del Consiglio va sempre legata a quella dei deputati perché si deve sottolineare che non esiste un potere più forte dell'altro» dice il costituzionalista e deputato europeo del Pds, Maurice Duverger

Se non sbaglia, fu lei, Maurice Duverger, parlamentare europeo eletto nelle file del Pds, a lanciare per primo la proposta dell'elezione diretta del premier. Quando, in quale contesto?

Certo, Major, Kohl, Gonzalez in Spagna... Anche Balladur a Parigi. Ma ciò presuppone grandi coalizioni, che non si davano nella Quarta Repubblica ed erano impensabili con la propor-

nale. Di qui la mia idea: nello stesso giorno la gente avrebbe votato i deputati e insieme il presidente del Consiglio.

Questa l'idea nel 1956. E rispetto alla attuale situazione italiana? Fino a oggi era un determinato meccanismo centralista che permetteva di non cambiare mai la maggioranza anche quando era battuta, come nel '92. Con un simile meccanismo gli elettori non potevano scegliere direttamente il presidente del Consiglio. E ancora oggi lo non vedo l'esistenza di una maggioranza.

Con i grandi partiti scomparsi... O indeboliti. Per questo mi preoccupa molto la legge elettorale che avete appena votato alla Camera nonostante la battaglia del Pds. Una legge uninominale, a turno unico, catastrofizza quando non ci sono all'orizzonte due coalizioni. Non si sa cosa può accadere. In più, con il genio italiano in materia politica, si è finito per disegnare un sistema (attraverso lo scorporo) che indebolisce ancora di più la possibilità di indicare delle maggioranze.

Che c'è di male nello scorporo? Intanto, che è incomprendibile all'elettore, e poi che rende sempre più fragile il sistema. Basta guardare cosa è accaduto nell'elezione dei sindaci per capire che lì, al contrario, ha funzionato il secondo turno dunque il ballottaggio tra coalizioni, tra due diverse possibilità.

L'elettore, insomma, nelle elezioni di giugno è stato messo nella possibilità di scegliere, cosa che non av-

verrà con questa legge elettorale? Se non c'è un secondo turno nelle elezioni legislative, non ci sarà una maggioranza chiara. A quel punto, si sarà costretti a fare l'elezione del primo ministro a suffragio universale.

Insomma, si arriverebbe all'elezione diretta presi per la gola? ministro, automaticamente è scelta ma tocca con il presidente del Consiglio davanti agli elettori.

Si tratta di meccanismi per evitare seduzioni autoritarie?

E qualsiasi deviazione fascista. Perciò non bisogna mai separare l'elezione del presidente del Consiglio da quella dei deputati.

Questo supporterebbe che si votasse in due turni e così non è. Così non sarà.

Se l'Italia vuole avere un governo stabile, dunque, come negli altri paesi europei, deve arrivare al sistema proposto da Segni. Attenzione, però. Occorre che l'elezione del presidente del Consiglio sia sempre legata a quella dei deputati.

Vuole spiegare meglio? Nel mio sistema, quello proposto nel '56, quando si dà un'elezione parlamentare (sia perché finisce una legislatura sia perché si scioglie un governo), gli elettori votano nello stesso tempo (oppure a otto giorni di intervallo) per il presidente del Consiglio e per i deputati. Ma le due elezioni sono legate. Se il Parlamento si scioglie oppure se la cadere il governo, l'uno e l'altro tornano insieme davanti agli elettori. Mi spiego: se la Camera fa cadere il primo

Il meccanismo dell'elezione, comunque, è complicato, richiede tempi lunghi.

Mentre io resto convinto che in Italia non si devono ritardare le elezioni. Infine, mi domando: questo sistema dell'elezione diretta del presidente del Consiglio ha una sua efficacia se c'è una maggioranza. Ma, ecco il punto, esiste una maggioranza?