

EDITORIALE – 22 APRILE 2015

La riforma elettorale necessaria nelle
calde giornate di Maggio. Guarire da
memoria corta, sguardo provinciale e
ottimismo infondati

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma



La riforma elettorale necessaria nelle calde giornate di Maggio. Guarire da memoria corta, sguardo provinciale e ottimismo infondati

di Stefano Ceccanti

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Sapienza – Università di Roma

La tappa finale della riforma elettorale alla Camera (finale in ogni caso giacché in caso di bocciatura la legislatura sarebbe politicamente conclusa) sembra essere vissuta da molti, specie da alcuni critici parlamentari e non, come se si trattasse di *un episodio a sé, scisso dalle vicende drammatiche in cui era iniziata la legislatura* ed ora frettolosamente rimosse. Quindi, in fondo come un episodio di normale guerriglia politico-parlamentare con cui riscaldare le giornate di Maggio. Non so se radiose, a differenza di cento anni fa, ma sicuramente calde dal punto di vista politico-istituzionale.

Forse perché si è assistito qualche mese fa all'elezione del nuovo Capo dello Stato con consenso abbastanza ampio e con una certa celerità, ci si è facilmente dimenticati della situazione strutturale con cui era iniziata la legislatura, nell'incapacità di formare un Governo fino praticamente ad obbligare il Presidente uscente quasi novantenne ad accettare un nuovo mandato in cambio dell'impegno a rimuovere le cause che avevano condotto sino lì. Nei mesi successivi, mentre i consensi alle proposte antipolitiche continuavano a crescere all'ombra del fragile esecutivo di tregua Letta-Alfano, è intervenuto solo un dato politico nuovo, la nuova leadership di Renzi, che prima ha conquistato il partito con l'ampio elettorato¹ delle primarie e quindi il Governo, realizzando l'unione personale delle figure di segretario e di Presidente del Consiglio. Un'unione che gli ha potuto fornire lo slancio necessario per un'azione di Governo più efficace rispetto all'esecutivo precedente e, quindi, anche una vittoria impreveduta alle europee che ha ulteriormente alimentato l'azione dell'esecutivo. *Si tratta però di un'energia tutta politica impressa alle istituzioni, come tale sempre inevitabilmente reversibile e transeunte, se la cornice istituzionale resta invariata e*

¹ Termine ormai consolidato nella scienza della politica con cui si intende l'elettorato che seleziona i candidati alle elezioni attraverso le primarie.



questo a prescindere dalle legittime valutazioni di parte giacché l'esaurimento di questa energia politica senza modificare le regole non avrebbe poi stabili vincitori di segno diverso, ma solo una probabile caduta nella paralisi. Se la politica restasse debole essa si sommerebbe alla debolezza strutturale delle istituzioni con effetti non prevedibili di sistema.

Stupisce poi soprattutto l'angolatura con cui viene proposto il dibattito critico, come se l'Italia fosse uno Stato sovrano autosufficiente, vivesse in una sorta di autarchia istituzionale per cui un rafforzamento (limitato) delle istituzioni sommandosi ad una politica forte potrebbe produrre un accentramento tale di potere da sfuggire a standard democratici. Fermo restando che anche dopo il tenuto combinato disposto della riforma elettorale e costituzionale si sarebbe comunque ampiamente sotto le soglie per eleggere qualsiasi organo di garanzia (la Corte, il Presidente, il Csm) e per modificare la Carta costituzionale e che i poteri del Presidente del Consiglio e del Governo in Parlamento sarebbero sempre ampiamente inferiori a quelli di tutte le grandi democrazie con rapporto fiduciario (dalla revoca, allo scioglimento alle modalità di sfiducia), quella che appare radicalmente errata è la prospettiva da cui si guarda. Invece che ragionare da Palazzo Madama o da Palazzo Montecitorio o dalle sedi nazionali di partito e di corrente dovremmo assumere un'altra angolatura, quella delle istituzioni europee, soprattutto quella dei colleghi del nostro Presidente del Consiglio che si riuniscono con lui in questi giorni nel Consiglio europeo straordinario. La maggioranza di loro ha visto passare Berlusconi, Monti e Letta prima di lui; può quindi apprezzare l'energia contingente e condividere o meno le singole prese di posizione, a cominciare da quelle urgenti in materia di immigrazione, ma certo si chiede legittimamente se al prossimo incontro sarà ancora lui a guidare il Governo e quale strana coalizione sarà al Governo in quella fase. Visto dal Consiglio europeo il problema non è certo la deriva autoritaria, ma invece la conferma che l'Italia si trova ancora, nonostante tutto, unico grande Paese, in quella Europa dell'impotenza dove l'aveva collocata Maurice Duverger nel 1988. Sembra averlo capito in queste settimane quasi solo il deputato del Pd Michele Nicoletti, che per inciso non aveva votato per Matteo Renzi, ma ratione officii in quanto presidente della delegazione parlamentare italiana al Consiglio d'Europa² E chissà cosa ne penserebbero in termini di affidabilità questi leaders europei delle teorizzazioni per cui i gruppi parlamentari che sostengono il Governo andrebbero considerati in Italia, in nome di un'interpretazione estrema del divieto di mandato imperativo, come una sommatoria anarchica di singoli eletti. Nelle stesse settimane in cui il Pp spagnolo sta decidendo quali sanzioni più o meno pesanti applicare ai propri deputati che hanno votato in dissenso dal gruppo su una mini riforma

² “Riforma della Costituzione e orizzonte europeo”, leggibile all'indirizzo: <http://www.landino.it/2015/04/da-appunti-di-cultura-e-di-politica-n-12015/>



della legge sull'aborto perché ne avrebbero voluta una più restrittiva applicando alla lettera il programma elettorale e dopo che il Psoe ha multato con significative sanzioni pecuniarie i deputati che per coerenza ideologica repubblicana non hanno votato la legge che regolamentava la successione a Juan Carlos. Entrambi casi, come si vede, in cui il dissenso era motivato fortemente sulla base del programma elettorale o della tradizionale coerenza ideologica, cosa che certo non si può dire per le modalità di espressione del voto di preferenza (frutto per molti di una conversione recente) e sul problema del premi alla coalizione (anche qui sostenuta da molti che nel 2007 promossero convintamente il referendum Guzzetta che lo eliminava mantenendolo solo per la lista).

E' evidente che la prospettiva del Consiglio europeo o, più in generale, delle istituzioni europee, non è l'unica possibile a partire dalla quale vanno valutate le riforme proposte, ma *nel contesto dato un'analisi che non parta proprio da essa si dimostra vizziata in radice da provincialismo culturale e costituzionale*, immagina una concentrazione di potere che non ci può strutturalmente essere all'interno di un singolo Stato che condivide ormai larga parte della propria sovranità e dove il problema è invece quello capovolto del proprio contributo marginale e inefficace alle decisioni comuni. *A suo modo era quello che aveva provato a proporre il Presidente del Consiglio intervenendo alla Laiss e rispondendo alle sollecitazioni di Sergio Fabbrini sulla riforma elettorale* quando aveva capovolto il ragionamento: a chi lo accusava di aver varato una soluzione anomala (per inciso: non si trova una soluzione elettorale e istituzionale identica tra un Paese e l'altro: il problema è se siamo dentro standard comuni, non se l'imitazione costituzionale viene intesa come una rigida clonazione) suggeriva che il doppio turno di lista con tetto massimo al 54% dei seggi avrebbe potuto invece ispirare anche altri sistemi, soggetti in questi mesi a pressioni rilevanti per l'emergere di nuovi soggetti politici, favoriti dall'incrocio tra le nuove reti sociali e la crisi economica. Ovviamente il contro-argomento è di natura politica e come tale dotato anche di elementi propagandistico-persuasivi, non può essere discusso come un saggio su una rivista scientifica, costituzionalistica o politologica. Eppure le reazioni sono state superficiali, come se non ci fosse un elemento forte di verità.

La replica di molti commentatori anche autorevoli è stata che in fondo, in assenza di un vincitore nazionale garantito, qualsiasi sistema è capace di produrre accordi post-elettorali, come se la capacità di realizzare intese di alto profilo, pre o post-elettorali, potesse essere considerata un'acquisizione facile in qualsiasi sistema. Solo dimenticando l'inizio di questa legislatura, come sottolineavo all'inizio, una tesi del genere può essere sostenuta con un minimo di plausibilità, Ma c'è di più, non si tratta di un episodio che, anche ove fosse ricordato, può essere rubricato come eccezione. In quegli stessi giorni, l'Andalusia votava per il proprio Parlamento regionale e i



risultati hanno dato un doppio verdetto a prima vista tranquillizzante: nonostante che si trattasse della prima elezione di un certo rilievo dopo la crescita dei due nuovi partiti di protesta (Podemos a sinistra, Ciudadanos al centro) che avrebbero comunque complicato il paesaggio politico-parlamentare (che infatti è passato così a cinque gruppi, oltre ai preesistenti Psoe, Pp e Izquierda Unida) è emerso il Psoe come chiaro partito di maggioranza relativa. In base alla teoria ottimistica sopra proposta, qualcuna delle forze politiche di minoranza avrebbe potuto e dovuto prontamente garantire un appoggio esterno a un Governo di minoranza, come classicamente accaduto sia a livello nazionale sia a livello territoriale nell'esperienza democratica spagnola post 1978 in assenza di maggioranza assoluta. Tuttavia, esattamente come all'inizio della nostra legislatura, ciò non è affatto accaduto e a un mese di distanza non si vede alcuna soluzione praticabile, tanto che si prospetta un'elezione anticipata-bis. Le nuove forze emerse dalla protesta temono di sembrare riassorbite nel gioco tradizionale e quindi presentano un'intransigenza difficilmente negoziabile col rischio serio di un blocco di sistema. Questo esito è visto con grande preoccupazione, soprattutto perché sembra prefigurare problemi analoghi anche per le elezioni nazionali del prossimo autunno. Può darsi che queste preoccupazioni rientrino, ma rivelano comunque che la capacità di stipulare coalizioni più o meno grandi ed efficienti che si ha in alcuni sistemi per la particolare solidità del sistema dei partiti non è facilmente esportabile in altri. Problemi analoghi li stiamo già vedendo anche per le elezioni inglesi del prossimo 7 maggio in cui questa volta una coalizione a due potrebbe non essere sufficiente, in cui le concessioni ai partiti minori potrebbero essere eccessive (sia all'Ukip da parte dei Conservatori sia al Partito Nazionalista Scozzese da parte dei Laburisti) e i tempi pertanto potrebbero seriamente allungarsi col problema della gestione di un periodo non breve da parte del Governo uscente, pur con i partiti che lo compongono usciti ridimensionati dalle urne.

Ora, nel nostro contesto, in cui la costruzione delle coalizioni specie dagli anni '80 è sempre stata più problematica (altrove è sempre stato considerato scontato che il leader del partito più votato guidasse il Governo), *il problema della decomposizione del sistema tradizionale dei partiti fu già affrontato nei primi anni '90, in quel primo grande assetamento, con un sistema di incentivi contraddittorio nelle formule elettorali (e nella legislazione di contorno), che, tramite i premi di maggioranza a livello sub-nazionale e i collegi uninominali a livello centrale spingeva alla bipolarizzazione, ma che per altro verso dentro i poli tutelava anche la frammentazione (le liste separate anche se coalizzate, la quota proporzionale che separava i poli al loro interno e il turno unico che portava alla spartizione proporzionalistica dei collegi). Nei livelli sub-nazionali, però, è stata risolutiva l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo unita al meccanismo del simul stabunt simul cadent che ha fatto prevalere di gran lunga gli*



incentivi all'unità. Sul piano nazionale, invece, in assenza di un'innovazione forte sulla forma di governo, rispetto alla quale sono state proposte varie obiezioni o di includere anche il Presidente nel continuum di maggioranza perdendo un organo di garanzia (opzione semi-presidenziale) o di irrigidire troppo la forma di governo nazionale (con soluzioni analoghe al simul simul nel modello Premierato) al momento l'unica soluzione plausibile ed efficiente, oltre al superamento del bicameralismo paritario, è parsa essere quella di sostituire il soggetto coalizione col soggetto lista col doppio turno nazionale. Volerla mettere ora in discussione, dopo l'ampia convergenza di merito realizzata prima dell'elezione di Mattarella, magari utilizzando lo scrutinio segreto, non significa quindi toccare un aspetto marginale, ma il cuore stesso della proposta, azzerando tutto il lavoro fatto. Diversa invece la discussione sull'altro aspetto in questione quello delle preferenze, di importanza decisamente minore, ma la proposta della minoranza Pd di sostituire al capolista bloccato stampato sulla scheda un listino bloccato regionale con più nomi appare comunque l'espressione di una legittima esigenza di parte (listini con più nomi tendono a dare più spazi garantiti alle minoranze rispetto a un solo candidato per collegio) e certo più distante dall'esigenza posta dalla Corte di una chiarezza di scelta da parte dell'elettore.

Se questo è lo stato dell'arte, è pertanto evidente che la condizione eccezionale di questa legislatura, i rischi di sistema che restano aperti, lo strumento anomalo del voto segreto ottenibile su una legge eminentemente politica che concerne l'esercizio della sovranità popolare sfuggendo alla responsabilità delle decisioni prese, motivano ampiamente anche il possibile ricorso alla questione di fiducia. L'anomalia non consiste infatti negli strumenti adottati per reagire ai legittimi dissensi (sostituzioni in Commissione e fiducia) ma nella memoria breve, nello sguardo provinciale italo-centrico e nelle tesi troppo facilmente ottimistiche che stanno alla base degli argomenti principali degli oppositori. Ne deriverà un maggio politicamente e istituzionalmente caldo, ma almeno anche fecondo.