



**Stefano Ceccanti\***

## **I tre piani della coda\*\***

**C**osa ci può riservare la coda della legislatura sul piano dell'innovazione istituzionale? Distinguiamo il piano costituzionale, quello regolamentare e quello ordinario.

Sul piano costituzionale credo che si possa tracciare alla distanza un bilancio parziale delle riforme introdotte che ci può illuminare anche per il futuro. A parte il primo intervento sulla parte dei Principi, che ha introdotto il diritto all'ambiente nella Costituzione e che ha un suo significato autonomo, di aggiornamento puntuale, le altre due riforme (la riduzione del numero dei parlamentari e l'allineamento dell'elettorato attivo del Senato su quello della Camera) possono e debbono essere lette insieme, come anelli successivi, incrementali di una medesima linea.

Quella che da tempo hanno prefigurato tra gli altri Andrea Manzella ed Enzo Cheli, che porta a superare il bicameralismo riducendo le differenze tra le due Camere e predisponendosi quindi a valorizzare il Parlamento in seduta comune a cui attribuire importanti funzioni quali il rapporto fiduciario, la legge bilancio, la conversione dei decreti. È lì che prima o poi bisognerà indirizzarsi, meglio prima che poi. A questa stessa linea evolutiva appartiene la parte della riforma Fornaro, l'eliminazione della base regionale al Senato, che potrebbe ulteriormente favorire l'allineamento dei sistemi elettorali e quindi delle maggioranze tra Camera e Senato, che potrebbe andare in Aula da marzo. Il metodo dello spacchettamento delle riforme, sperimentato in questa legislatura, ha in effetti consentito, come aveva prefigurato il prof. Lanchester, consensi più larghi, senza una rigida polarizzazione di parte, come era accaduto con le riforme organiche bocciate per via referendaria nel 2006 e nel 2016, Alla fine dello spacchettamento bisogna però ritrovare il senso di una direzione chiara e non contraddittoria rispetto a quella ispirata da Cheli e Manzella, che si riflette nelle proposte Pd primi firmatari Del Rio alla Camera e Marcucci al Senato.

Passando al piano regolamentare va segnalato che anche lì si procederà per tappe. Nella prima, su cui la Giunta è già pronta, oltre ad alcuni adeguamenti scontati alla riduzione dei parlamentari, come quelli numerici per gruppi e commissioni, è già possibile inserire una significativa normativa

---

\* Deputato della Repubblica e Professore ordinario di Diritto pubblico comparato – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo in occasione del Convegno *La coda della legislatura*, promosso dalla Fondazione Paolo Galizia-Storia e libertà e dalla Rivista Nomos-Le attualità nel diritto e svoltosi il 21 febbraio 2022 presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

antitrasformismo, che è sentita anche dall'opinione pubblica. Nella seconda tappa occorrerà poi introdurre un meccanismo ragionevole di data certa per i disegni di legge del Governo, in modo da disincentivare il ricorso anomalo ai decreti: su questo rinvio al rapporto appena pubblicato dalla Camera sui miei dieci mesi di Presidenza del Comitato per la Legislazione, in cui abbiamo anche formulato una proposta unanime sul tema.

Sul piano ordinario, oltre ad altri interventi che si possono considerare minori (la riforma del decreto Severino per evitare sospensioni ad amministratori locali e regionali in seguito a condanne non definitive, il tema del voto dei fuorisede, il tema della cittadinanza che potrebbe conoscere una nuova attualità) c'è la questione della legge elettorale, per la quale al momento le condizioni non sembrano ancora mature. I dilemmi sono di due tipi: per un verso la disfunzionalità dei collegi uninominali a un turno (resi ancor più grandi dalla riduzione dei parlamentari) e la delegittimazione delle liste bloccate esigono soluzioni nuove che non possono consistere nel voto di preferenza in grandi circoscrizioni plurinominali, che avrebbe un impatto devastante sui costi delle campagne e sulla conflittualità intrapartitica. Se proprio bisogna ispirarsi ai metodi della prima fase della Repubblica meglio pensare all'uninomiale proporzionale di partito usato al Senato, che produceva una classe politica mediamente migliore di quella presente alla Camera. Il secondo dilemma è quello relativo al cuore della formula elettorale. Qui a me sembra un po' frettolosa la corsa a una critica alle coalizioni pre-elettorali con una riabilitazione delle formule proporzionali che le escludano. Questa lettura non mi convince sul piano politico come se, ad esempio, per quello che riguarda la parte politica in cui sono collocato, si potesse appiattire l'ottimo rendimento dell'Ulivo 1996-1998 che ci portò nell'euro con quello molto basso dell'Unione tra 2006 e 2008. Ma non mi convince nemmeno su quello strettamente tecnico per varie ragioni. La prima è che queste coalizioni per il Parlamento nazionale sono sempre state appese ai risultati di due Camere diverse, spesso con sistemi elettorali divaricanti (quello vigente al Senato tra 2006 e 2013 era fatto apposta per evitare la nascita di maggioranze elettorali) e con un elettorato profondamente diverso (i diciotto-venticinquenni che votavano solo alla Camera). Ben diverso sarebbe stato il rendimento se il Governo fosse dipeso dal risultato di un'unica Camera. La seconda è che sul piano nazionale queste formule elettorali sono sempre state introdotte a Costituzione invariata, senza norme costituzionali che disincentivassero le rotture post-elettorali; non a caso a livello comunale e regionale le medesime coalizioni hanno di norma retto per l'intero periodo di mandato. Il paragone va fatto in particolare con l'esperienza regionale: finché tra il 1995 e il 1999 vi era stato solo un intervento sulla formula elettorale e un limitato intervento sulla forma di Governo (la cosiddetta norma antiribaltone che portava ad uno scioglimento anticipato per il solo primo biennio) le coalizioni spesso si rompevano; non appena fu mutuata nel 1999, a valere dal 2000, la stessa normativa relativa alla forma di governo dei comuni, la stabilità è stata garantita e gli scioglimenti antipati sono stati legati solo a vicende giudiziarie. C'è poi una terza e ulteriore ragione: l'argomento di un sistema di partiti sfarinato che porta alla rottura di coalizioni pre-elettorali non vale forse, ancora di più per quelle post-elettorali? Non è che se in Italia si stabilizzano alleanze post-elettorali questo possa portare miracolosamente ad accordi di legislatura e al rispetto di quella assoluta regolarità che vi è negli altri Paesi per la quale il primo partito della coalizione guiderebbe il Governo col proprio leader indicato prima

del voto. Se noi eliminassimo le coalizioni pre-elettorali che cosa otterremmo? Con tutta probabilità, come visto già in questa legislatura di coalizioni appunto post-elettorali, di accordi instabili, con premiership non chiaramente espresse dal primo partito, quindi fuori da un raccordo tra consenso, potere e responsabilità, e probabilmente propiziate da interventi di supplenza presidenziale. Come hanno esplicitamente dichiarato alcuni autorevoli esponenti politici (Bettini, Brunetta, Calenda) eliminare oggi le coalizioni pre-elettorali servirebbe dopo le elezioni del 2023 a garantire, dopo il voto, un nuovo governo derivante dalla Presidenza della Repubblica con a guida Draghi, il quale non si sarebbe presentato alle elezioni. Uno schema chiaro di rifiuto della logica dell'alternanza riproducendo un'altra anomalia, non entrando in nessuna fisiologia europea.

Detto questo, dobbiamo forse restare inerti? Evidentemente no, nel senso che appare preferibile, nel mantenimento delle coalizioni pre-elettorali, l'abbandono dell'attuale correttivo maggioritario, quello dei collegi, che lascia del tutto aleatorio l'esito (sono possibili sia non maggioranze, sia ultra-maggioranze) a favore di un premio ragionevole, come quello già legittimato dalla Corte (cinquantacinque per cento dei seggi) col quaranta per cento dei voti, anche attraverso un doppio turno che tenga presenti le osservazioni critiche della Corte (coalizioni e non liste, possibilità di apparentamenti ulteriori tra primo e secondo turno). Oltre a possibili correttivi costituzionali, primo tra tutti il rapporto fiduciario attribuito al parlamento in seduta comune.