

Dalle coalizioni-cartello ai partiti a vocazione maggioritaria: un passo avanti verso la governabilità? (Carlo Fusaro per “Quaderni costituzionali”)

1. L’incidenza delle elezioni del 13 aprile 2008 sul sistema politico e partitico, e dunque sul funzionamento della nostra forma di governo, sarà duratura. Non credo che la pur leggendaria vischiosità di una cultura politica affermatasi da decenni, e che tende ad adattarsi al pur mutevole contesto istituzionale, questa volta prevarrà.

2. La Costituzione, di cui stiamo celebrando il sessantesimo anniversario, ci ha dato, assieme a molte cose buone, una forma di governo parlamentare non razionalizzata e un bicameralismo indifferenziato. Insieme alle debolezze di uomini e partiti, ciò ha prodotto un sistema politico-istituzionale non in grado di assicurare una guida stabile ed efficace al paese. Infatti, da 30 anni ci si sforza, con risultati fin qui modesti, di affrontare risolutivamente questo problema. Non averlo saputo fare, è stata la causa principale della crisi dei primi anni Novanta.

Questa, sull’onda dei referendum elettorali, dette luogo al rinnovamento delle forme di governo sub-statali. Si parlò di «forme di governo della transizione italiana», fondate su un questo scambio: investitura diretta e rafforzamento del vertice degli esecutivi, dotati di maggioranza garantita in assemblea contro garanzia di un pluralismo rappresentativo tanto ampio da permettere la frammentazione. Il bilancio è stato positivo, ma a livello statale le cose sono andate diversamente, dati i vincoli costituzionali. Inoltre la legislazione elettorale del 1993 fu una legislazione di risulta, aggiustata (con parte proporzionale e scorporo) per soddisfare le esigenze delle forze politiche dell’epoca (Dc e Psi avevano ancora una pur delegittimata maggioranza). La prassi, invece, dette luogo alla *proporzionalizzazione del maggioritario*.

La formula però stava funzionando: il voto era diventato decisivo, le alternanze regolari, la stabilità dei governi crescente. In linea con ciò che stava avvenendo a livello locale essa fu però applicata dando luogo a coalizioni-cartello fatte arruolando, a prezzo della coerenza programmatica, ogni partituccio vero o finto capace di raccattar voti. Si trattò di scelta politica, si badi bene, non obbligo di legge. Altrove succede diversamente: la destra francese non si è mai alleata con Le Pen; Schröder in Germania non si è alleato con Lafontaine e il Psoe in Spagna non ha mai inseguito i resti del partito comunista.

La logica dei cartelli elettorali ha inciso negativamente sul rendimento e sull’evoluzione del sistema. Poi, il governo Berlusconi III, dato per spacciato dai sondaggi, alla fine del 2005, approvò una legge elettorale ancora maggioritaria come esito finale, fondata sul rilancio delle liste di partito e a prevalente base proporzionale, che peggiorò ancora le cose (legge 270/2005).

3. La legge 270/2005 era e resta una pessima legge elettorale, ma non non è la sentina di tutti i mali. Essa si iscrive a buon diritto nell’elenco delle leggi della transizione italiana fondate sul *trade-off* di cui ho detto prima: voto popolare decisivo, grazie al premio, e largo pluralismo rappresentativo. Nata in epoca di coalizioni-cartello, fu studiata per incentivarle oltre ogni misura: e questo è un grave difetto. Ma anch’essa le incentiva, non le impone, come si è poi scoperto.

Ha, poi, altri problemi. La sua formula per il Senato, a premi regionali, è semplicemente insensata; peggio, sconta un equivoco costituzionale e anche logico perché istituisce *due* meccanismi premiali in *due* camere diverse con elettorati diversi in un quadro che impone all’esecutivo di dipendere, contemporaneamente, dalla fiducia di *entrambe* le assemblee. Non fa partecipare all’assegnazione del premio alla Camera non solo i cittadini residenti all’estero (cui – piaccia o no – la costituzione assegna una rappresentanza differenziata), ma anche quelli della Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste. Consente (non solo per un «capo della lista», il che potrebbe avere un

sensu) candidature anche in tutte le circoscrizioni della Camera o in tutte le regioni al Senato. Prevede liste bloccate lunghe fino a 47 candidati, le quali combinandosi con le candidature multiple permettono un elevato controllo da parte dei vertici dei partiti. Ha reintrodotta la deroga partitocratica alla raccolta delle firme che ha prodotto, in un crescendo rossiniano, la norma farsa del 2008, grazie alla quale due parlamentari qualsiasi possono presentare una lista: ciò ci ha regalato schede inutilmente affollate, il minacciato rinvio del voto (caso della Dc di Pizza), e, indirettamente, l'esclusione dalla rappresentanza della Sinistra arcobaleno.

Contro la 270/2005, dal giugno 2006, sono mobilitati i Comitati per i referendum elettorali promossi da Mario Segni e Giovanni Guzzetta, che, nel 2007, hanno depositato le firme richieste. Sono noti gli effetti – limitati – che tale referendum avrebbe: premio alla singola lista con più voti, senza coalizioni; conseguente eliminazione delle deroghe agli sbarramenti; divieto di candidature multiple. Le elezioni del 13 aprile si sono incaricate di mostrare che i promotori del referendum, nell'invitare a non sottovalutare l'importanza di ciò, non erano nel torto, né facevano mera propaganda.

4. Infatti, mentre ci si stracciava le vesti per le elezioni “assurdamente” convocate prima del referendum e di una nuova legge elettorale (fino al punto di sollevare in dottrina e anche davanti alla Corte francamente imbarazzanti questioni varie di costituzionalità e più che dubbi conflitti di attribuzione), le forze politiche han fatto da sé, anticipando con le loro scelte l'esito del referendum e dimostrando come la 270/2005 con tutti i suoi difetti può essere utilizzata in modo diverso e, ai fini della guerra alla frammentazione, più utile.

A ben vedere, la legislatura breve del fin troppo maltrattato governo Prodi II non è trascorsa invano. Quei venti mesi incerti e sofferti non solo ci hanno mostrato che i costumi e il funzionamento delle Camere sono già cambiati (in Italia non si era mai governato con uno o due voti di maggioranza, non dico per venti mesi, ma neppure per venti giorni); essi hanno prodotto un'impetuosa accelerazione dei processi politici. Con la sua maggioranza esasperantemente rissosa il Prodi II è stato la goccia che ha fatto traboccare il vaso e ha convinto (quasi) tutti che la frantumazione caricaturale della rappresentanza è una vera e propria palla al piede per qualsiasi governo e qualsiasi maggioranza. Non basta vincere, senza un minimo di coesione politica e programmatica.

La rimonta del centro-destra così impetuosa e rapida (15-20 punti di vantaggi secondo i sondaggi nell'autunno 2007) e la nascita del Pd (figlio dell'Ulivo e delle troppo frettolosamente accantonate leggi elettorali del 1993), con l'elezione partecipata del suo leader Walter Veltroni deciso a costruire un partito «a vocazione maggioritaria» (cioè con l'ambizione di governare un giorno il paese da solo) sono stati i due elementi che hanno promosso un'accelerazione impensabile al quadro politico. **Veltroni, persa per persa, ha deciso di investire con audacia in una sconfitta annunciata, sapendo che a volte perdere vuol dire porre le basi di future vittorie: ed è nata così la decisione di «andare da soli». Questa, a sua volta, ha determinato effetti a valanga.**

La scelta del Pd ha non tanto obbligato quanto piuttosto permesso a Berlusconi di fare lo stesso. Avesse Veltroni proseguito nella vecchia strategia delle coalizioni-cartello, Berlusconi – a sua volta – non avrebbe potuto né saputo rinunciare a costruire l'ennesima coalizione-cartello. Invece, avendo Veltroni detto che il Pd sarebbe andato al voto da solo, Berlusconi ha dovuto e potuto dettare condizioni drastiche a tutti i suoi potenziali alleati a partire dall'Udc di Casini, Lega esclusa. Lo stesso ha fatto Veltroni con i propri. Sono state rifiutate (con le eccezioni di IdV a sinistra, di Lega e Mpa a destra) le coalizioni e si son proposte solo liste comuni col simbolo del partito maggiore (niente altri simboli, niente finanziamenti autonomi, niente visibilità, gruppo parlamentare in prospettiva unico). E, soprattutto, si sono così alzate di fatto le soglie di sbarramento.

5. Il voto del 13 aprile 2008 ha dato vita a due Camere meno frammentate, in particolare rispetto a quelle divise in una pletora di gruppi e partiti della XV legislatura. La Camera passa da 13 gruppi

più il misto a 4 o 5, oltre il misto; il Senato da 10 più il misto a 3 o 4, oltre il misto. La Camera non aveva mai avuto meno di 7 gruppi e nell'ultima legislatura proporzionale ne ebbe 12; il Senato qualcuno di meno. Per i partiti il discorso è in parte diverso: rappresentati in Parlamento restano numerosi. La maggioranza annovera FI, An, Lega, MpA, Nuova Dc e formazioni minori; l'opposizione ha l'Udc, il Pd, l'IdV, i radicali. C'è naturalmente la Svp. Sono però molti meno dei 25-30 partiti censiti nella XV legislatura. **La rappresentanza resta così largamente pluralistica, anche se manca la c.d. sinistra radicale: fenomeno non irreversibile se lo sbarramento resta l'attuale. Appaiono chiari gli effetti combinati del premio da un parte (che ha indotto al voto strategico o utile), degli sbarramenti dall'altra (per tutti al 4 e 8%, salvo per Lega e IdV che, però, non hanno avuto necessità di approfittarne).**

6. Alcune osservazioni finali sul sistema politico dopo le elezioni, sulla forma di governo e sulle prospettive.

Il sistema politico sembra orientarsi su due partiti a vocazione maggioritaria, uno a destra e uno a sinistra. Insieme hanno avuto oltre il 70% dei voti; con gli alleati oltre l'84% dei voti. Ciò non è poco se si considera che l'offerta è stata – ancora – molto frammentata. Il Viminale ha elencato i voti di ben trenta liste (Camera): di queste, 14 con meno di 100.000 voti; dieci con meno di 17.000 voti; cinque con meno di 5.000 ed una con meno di 1.000 (mille!). Le liste sotto l'1% sono state ventidue: in tutto un milione e seicentomila voti circa (il 4,5%).

Il ridimensionamento del voto di bandiera, identitario o di appartenenza è stato drastico e ha travolto la Sinistra arcobaleno (svantaggiata da varie liste concorrenti), mentre l'Udc si è difesa (secondo i più perdendo voti a destra e recuperandone dall'elettorato ex Margherita): essa ha salvato i suoi seggi (alla Camera), ma il progetto politico centrista è fallito.

Le maggioranze di governo restano di coalizione: sia in termini di gruppi parlamentari sia tanto più in termini di partiti. Si dovrebbe trattare però di coalizioni più omogenee che non in passato e, soprattutto, di coalizioni gerarchizzate a vantaggio di ciascuno dei due partiti maggiori. Grazie ad assemblee non più frammentate e a maggioranze con meno partiti e più coese, la funzionalità dei lavori parlamentari e dunque più in generale il funzionamento del nostro governo parlamentare dovrebbe migliorare, visto che il notevole divario fra le due coalizioni (intorno al 9%) ha fugato sia il rischio delle due maggioranze contrapposte sia quello di una maggioranza unica, ma zoppicante al Senato.

7. Il nuovo Parlamento ha ora davanti due grandi sfide: la modernizzazione del paese e della sua economia, impresa che fa tremare i polsi, ma che in questa sede non ci riguarda. L'altra è la modernizzazione delle istituzioni e della politica. Qui a mio avviso si misurerà la capacità dei leader del PdL e del Pd. Entrambi, anche su questo hanno chiesto consensi, e li hanno avuti copiosi: non solo per vincere, ma per costruire insieme un nuovo sistema, imperniato su due partiti alternativi nei programmi, ciascuno abbastanza omogeneo, entrambi interessati a porre le basi di un ordinamento politico-istituzionale meglio attrezzato per le sfide che, chiunque la governi, l'Italia dovrà affrontare.

Chi legge sa queste cose quanto me ciò che occorre. La novità oggi sta nel fatto che, finalmente, i processi politici e processi di riforma istituzionale possono forse andare di pari passo. Finora i fautori delle riforme politiche si sono sempre sentiti dire di voler forzare i processi politici, pretendendo di ingabbiarli in un bipolarismo forzoso, mentre la politica doveva fare il suo corso. Di fronte al disastro della XV legislatura, la politica, messa al muro, ha fatto il primo passo. Forti delle esperienze passate, però, è un dovere ora consolidare questa evoluzione per evitare si possa tornare in dietro.

La priorità delle priorità, a me pare, è abolire il rapporto fiduciario governo-Senato, senza neppure attendere la più complessiva riforma del bicameralismo indifferenziato che pure è una necessità: questo è ciò che serve, ancor prima di por mano alla legge elettorale. In secondo luogo si dovrebbero mettere a punto i regolamenti delle Camere. Non servono rivoluzioni: basta sopprimere

la facoltà di deroga al numero minimo richiesto per costituire un gruppo e introdurre l'obbligo di corrispondenza gruppo-lista elettorale). Magari si potrebbe anche abolire definitivamente il voto segreto, con la sola eccezione delle votazioni elettive.

Va ovviamente rivista la legislazione elettorale: del resto preme sempre il referendum. Qui – volendo – c'è da fare molto. E non solo in relazione alle norme per l'elezione della Camera (e del Senato fin quando resta direttamente eletto). Le soluzioni ipotizzabili sono diverse: dalla correzione della legge vigente per far fronte ai difetti già indicati, alla sostituzione con un maggioritario a doppio turno, a combinazioni sapienti con la revisione costituzionale, magari valutando anche come evitare deficit di rappresentatività: questione nuova che giustificherebbe il rilancio di formule di tipo, per comodità di sintesi, spagnolo. C'è poi la legislazione di contorno cui por mano se si vuole evitare che la frammentazione rientri dalla finestra del rimborso elettorale, o dei soldi alla stampa di finti partiti, o dell'accesso di una *par condicio* che – così com'è - è la parodia di sé stessa (incentiva la presentazione di vere e proprie *liste per l'accesso*). Inoltre ci sono la raccolta delle firme da ripristinare, la parità di genere da sostenere, le norme su incompatibilità, ineleggibilità, incandidabilità da rafforzare, la disciplina dei ricorsi elettorali da sistemare. Infine, non andrebbero cordate le leggi elettorali degli altri livelli istituzionali: a parte le regioni con la loro autonomia, qualche disincentivo alla frantumazione della rappresentanza a livello comunale e provinciale sarebbe utile, e – a livello di elezioni europee – addirittura indispensabile.

Detto del Senato c'è il resto dell'adeguamento costituzionale cui pensare: senza ambizioni eccessive, ma coi contenuti che polemiche pretestuose a parte, il 90% del nuovo Parlamento condivide. Riduzione dei deputati; rafforzamento dell'esecutivo e soprattutto della figura del presidente del consiglio cui va riconosciuto con formula equilibrata il potere di scioglimento; statuto dell'opposizione; messa a punto del titolo V (senza fughe in avanti, né marce indietro centralistiche, che, del resto, difficilmente potrebbero oggi passare).

Il regalo più bello che la Repubblica potrebbe fare a sé stessa, celebrando il sessantesimo della sua Costituzione, sarebbe completare finalmente l'opera di aggiornamento avviata ormai quasi vent'anni fa. In questo quadro, non prima, si potrà anche valutare l'opportunità di modificare l'art. 138 Cost., come ha chiesto si faccia prioritariamente, invece, il comitato presieduto dall'ex presidente Scalfaro. Sulla scia di numerose esperienze comparate (a partire dalla Costituzione di Spagna del 1978), a me non spiace neppure l'idea che scandalizza autorevoli colleghi (a partire da G. Zagrebelsky) di introdurre forme di rigidità differenziata.

Non sarà impresa facile. Da sempre le riforme istituzionali finiscono vittime dell'intreccio con le strategie di governo e di partito: chi può far cadere il governo, non esita a minacciare di farlo per incidere sul tavolo delle riforme, finché tutto si paralizza. Speriamo che non ci si avviti in questo circolo vizioso anche stavolta.