

Vademecum in pillole per un Amico ministro

di Carlo Fusaro
(21 maggio 2013)

Caro Ministro,

da te amichevolmente sollecitato, ti presento, in estrema sintesi, alcune considerazioni in materia istituzionale ed elettorale.

Premessa

Non c'è dubbio che l'emergenza viva sulla carne del Paese sia quella economica, una crisi finanziaria che è diventata recessione profonda.

Sono convinto però che i problemi politico-istituzionali siano *una* delle ragioni che hanno reso politiche responsabili e lungimiranti più difficili, concorrendo prima a creare, nel passato, il grande debito pubblico, poi a non trovare la forza di ridurlo negli anni di vacche grasse (o quasi), infine a travolgere *per la seconda volta* in vent'anni (1992-1994, 2011-2013) un sistema politico assai fragile.

Primo

Non credo affatto sia una buona idea impegnarsi ora e subito in una qualsiasi riformetta della legge elettorale 270/2005. (A) Perché non è chiara ancora la coscienza della vera natura dei suoi difetti. (B) Perché non c'è alcuna garanzia che non ne venga fuori qualcosa di *peggio* (è possibile!). (C) Mette le due principali forze politiche che reggono il governo l'una contro l'altra sulla questione più delicata di tutte. (D) Sarebbe una cosa provvisoria o - all'opposto - rischia di essere la solita soluzione italiana transitoria che si eternizza. (E) Rischia di accrescere, invece di ridurre, il rischio di imprevedibili elezioni anticipate, togliendo una ragionevole remora allo scioglimento anticipato (appunto: la legge elettorale a rischio di non decisività ovvero piena di difetti).

Secondo

Credo che manchi ancora (incredibile ma vero) la consapevolezza delle caratteristiche e delle esigenze del governo parlamentare. Il governo parlamentare (diversamente da quello presidenziale a separazione tendenzialmente rigida dei poteri: v. Usa) si fonda imprescindibilmente sul rapporto fiduciario. Questo vuol dire che il governo non può operare senza il sostegno o senza comunque la non ostilità dell'assemblea politica. Dunque qualsiasi governo deve contare *su una maggioranza* oppure *sull'assenza di un'opposizione maggioritaria*. Sempre, necessariamente, continuativamente.

Questo vuol dire che il sistema politico-istituzionale (disciplina costituzionale e legislativa *più* sistema partitico *quale esso realmente è nel contesto dato*) devono essere in grado di garantire *di norma* il necessario presupposto per il funzionamento della forma di governo: maggioranze ragionevolmente durevoli e coese. Questo è da moltissimi anni il grande irrisolto problema italiano.

Per di più - in Italia, e solo in Italia - questo è un problema strutturalmente *moltiplicato per due*. Caso unico al mondo, appunto. Non solo abbiamo difficoltà a far funzionare bene il governo parlamentare, ma ci siamo inflitti (i costituenti e la nostra insipienza ci hanno inflitto) la punizione di raddoppiare il problema!

Si noti bene che questo secondo aspetto (= Senato con relazione fiduciaria col governo) c'è *sempre* stato, ma è stato prima *aggravato dal maggioritario*, poi *esaltato dalla 270/2005*: tuttavia con elettorati diversi (4 milioni di elettori fra i 18 e i 25 in più alla Camera) e diversa propensione al voto delle generazioni (in misura crescente: basta

vedere i dati sui consensi al M5S dei giovani sotto il 25 anni!) *qualsiasi* formula elettorale rischia di non essere risolutiva.

Terzo

Per quanto appena detto è mia incrollabile convinzione che la legge elettorale *non sia affatto* la priorità delle priorità: la priorità delle priorità è (*rectius*: sarebbe) l'abolizione del doppio rapporto fiduciario, cioè la fiducia al Senato. Lo prova l'osservazione che se non ci fosse stata la doppia fiducia, un governo del Pd guidato da Bersani sarebbe nato in pochi giorni [non rileva qui valutare se ciò sarebbe stato una buona o cattiva cosa, se avrebbe fatto le politiche giuste o no: conta che il Paese avrebbe avuto un governo legittimato dalle regole allora vigenti: né - osservo - il centro-destra Pdl/Lega avrebbe potuto menare troppo scandalo, essendo il centro-destra l'autore di *quella* legge elettorale].

E' bene aggiungere che non è il caso di farsi influenzare da un'ossessiva e interessata campagna che mira da sempre (e ancor più dal 2011) a segnalare della legge 270/2005 *non* i difetti veri *bensi* quelli che ai promotori di questa campagna interessano (la storia delle preferenze e quella del premio: quest'ultima a seconda che un partito sia intesta nei sondaggi o indietro).

I veri difetti della legge Calderoli sono nell'ordine:

i) la strutturale inadeguatezza di un doppio meccanismo premiale fra due camere composte in modo diverso con elettorati diversi;

ii) in particolare le modalità di attribuzione di 17 premi regione per regione al Senato, per cui nessuno può mai prevedere l'effetto della sommatoria (che come alle presidenziali Usa può essere "meno voti popolari, più seggi");

iii) le liste lunghissime (fino a 47 nomi);

iv) la possibilità di candidarsi dappertutto (è questo che permette la prassi dei c.d. "nominati", grazie al gioco delle opzioni)

v) il fatto che siano considerate ai fini dell'attribuzione del premio anche le liste - pur coalizzate - ma sottosoglia (quale che questa sia, ora è 2%: anche la differenziazione con quelle non coalizzate, per le quali vale il 4%, non è opportuna).

Vi è poi la questione del *quorum* basso (10%) per il premio che permette, come ci dicono ossessivamente anche quelli che la Calderoli l'hanno scritta e votata (!), a una coalizione che ha vinto di poco e con poco (30% circa, mezzo punto solo più della coalizione arrivata seconda) di conquistare il 54% dei seggi. *Ma qui bisogna mettersi d'accordo*.

Delle due l'una: o - come si diceva nel 2007-2008 dopo il Il gov. Prodi sorretto (si fa per dire) da una coalizione di 13 partiti diversi - *non* si vogliono coalizioni estremamente eterogenee fatte di mille liste poi non in grado pur vincendo di governare efficacemente (e allora il quorum *non* ci deve essere o deve essere basso); oppure se mettiamo un quorum e lo mettiamo alto [*nota bene*: "alto" è concetto relativo; oggi con un sistema a tre poli e mezzo il 35% è relativamente alto, il 40% altissimo e rende improbabile il raggiungimento; oltre non avrebbe senso] si deve dare per scontato che si creino coalizioni di decine di liste e listucce (tipo 2006, diversamente dal 2008).

Non bisogna, infine, farsi impressionare da presunte acclamate incostituzionalità¹:

a) la Corte costituzionale *non* si è affatto pronunciata: lo si ripete continuamente dandolo per scontato, ma è una falsità pura e semplice; è solo vero che in un c.d. *obiter dictum* (= affermazione fra parentesi fatta nel corso di un ragionamento che ha portato a una certa decisione su una diversa e distinta questione) la Corte *con molta istituzionale prudenza* ha detto: consideri il Parlamento se non sarebbe opportuno un *quorum*; né si

¹ L'unica vera è il fatto che i cittadini della Val d'Aosta non concorrono al monte voti che decide chi vince.

deve dar peso alle dichiarazioni del presidente della Corte, purtroppo incapace anche lui di limitarsi a fare bene il proprio lavoro e vittima della irresistibile volontà di esternare il proprio personale pensiero;

b) mi par ovvio che la Corte, al riguardo, non potrà mai dire altro, perché anche ritenesse costituzionalmente opportuno o doveroso un *quorum* non potrà (come su altre questioni) fare una sentenza c.d. additiva (prassi giurisprudenziale di per sé discutibile): come fa a stabilire - essa e non il Parlamento - che il quorum, dato e non concesso che debba esserci, vada fissato al 45, al 40, al 38 o all'"X" per cento?

c) neppure è il caso di farsi influenzare dalla protervia con cui troppi magistrati italiani invece di fare il loro mestiere si mettono a fare quello degli altri (altri organi costituzionali inclusi); il recente rinvio alla Corte della legge 270/2005 non ha né babbo né mamma, e sarà dichiarato *inammissibile* (ma è anche certamente *irrilevante*: di fatto una specie di ricorso diretto che nel nostro ordinamento non esiste): non solo l'ordinanza è infondatissima, oltretutto, ma esibisce anche esempi di crassa ignoranza, per es. laddove dice che la 270/2005 sarebbe incostituzionale perché (cito testualmente) «è stata abolita la possibilità per l'elettore di esprimere preferenze»: quando le preferenze *non* ci sono dal 1993 alla Camera e, al Senato, *non ci sono state mai* (dal '48)!

Quarto

A me sembra che sarebbe stavolta ragionevole da un lato fare in fretta ma finalmente fare insieme le correzioni alla forma di governo e alla legge elettorale: conviene da un punto di vista di quello che è l'approccio più corretto, conviene dal punto di vista politico (più possibilità di un'intesa: se - naturalmente - è quello che vogliamo). L'esperienza degli ultimi vent'anni ci dovrebbe aver dimostrato che riforme elettorali in assenza di adeguamento costituzionale non possono bastare (e anche se non abbiamo la dimostrazione della proposizione contraria, è da pensare che adeguamenti costituzionali senza appropriata legislazione elettorale rischierebbero di risultare parimenti deludenti).

Prendo però in esame anche l'ipotesi di interventi *emergenziali* da far subito, diciamo in 3-5 mesi invece che in un annetto, un annetto e mezzo. In questo caso l'ipotesi che avanzerei (ripeto, per me un *second best* perché riterrei opportuno un approccio sistematico: *non* a tutto, ma almeno alla questione forma di governo) sarebbe un "pacchetto di sicurezza transitorio" così concepito:

³⁵₁₇ come riforma immediata della legge 270/2005: (A) introdurre un quorum, ma contesulamente un secondo turno di ballottaggio ai fini dell'assegnazione del premio (in caso di mancato raggiungimento del quorum); (B) abolire le candidature multiple (una sola eccezione, volendo, per il "leader"); (C) computare, ai fini del premio al primo turno, i soli voti delle liste oltre il 2%; (D) in alternativa ai punti precedenti, ritorno alla legge Mattarella ma *senza scorporo* (basta usare il testo già pronto nel 2005 quando fu imposto l'emendamento Calderoli, appunto)²;

³⁵₁₇ come anticipo di riforma costituzionale: (A) revisione art. 94.1 Cost. e revisione art. 88.1: abolizione della relazione fiduciaria governo/senato; abolizione della potestà di scioglimento del Senato; tutto ciò *a valere dalla successiva legislatura*, naturalmente; (B) eventuale introduzione di un referendum d'indirizzo che rimetta al corpo elettorale la scelta di fondo sulla forma di governo; (C) previsione, in ogni caso, di referendum confermativo obbligatorio sulle successive riforme costituzionali (v. di seguito); (D) abolizione delle province (per togliere l'ordinamento

² Nota bene: dal punto di vista della decisività delle elezioni è preferibile, perché sicura nell'esito, la prima soluzione

dall'incertezza) e riduzione dei componenti della Camera (quanto al Senato, invece, si dovrebbe attendere la riforma del bicameralismo).

Fosse vero che, in materia costituzionale, su queste cose tutti sono d'accordo, si tratta di provvedimenti che potrebbero, in attesa di una revisione costituzionale più ampia, essere tranquillamente votati prima dell'estate una prima volta, e in autunno la seconda per entrare in vigore prima di Natale 2013. In attesa di fare il resto con calma.

Quinto

Quanto alla riforma costituzionale vera e propria, son convinto che più si segue l'art. 138 così com'è e meglio è. L'eccezione è quella indicata al punto precedente: rendere obbligatorio il referendum confermativo. Bisognerebbe anche impegnarsi a varare "blocchi organici" di riforma (in modo da avere referendum distinti): certo, questo renderebbe le compensazioni fra partiti più difficili (e l'intesa più faticosa), ma permetterebbe all'opinione pubblica, ai diversi legittimi interessi e ai cittadini di selezionare il loro consenso senza sentirsi "ricattati" dal "tutto o nulla". Inoltre avrebbe il vantaggio enorme di *evitare che gli oppositori delle singole scelte si coalizzassero per far cadere un pacchetto complessivo* (rischio concreto con elettorati e gruppi dirigenti propensi a un certo massimalismo invece che a scelte pragmatiche in vista del meno peggio).

Ci sarà tempo di esprimere opinioni su queste riforme (forma di governo, bicameralismo, messa a punto del titolo V), sulle quali del resto tutto o quasi tutto è stato detto. Mi limito perciò ad alcune considerazioni flash:

a) la riforma del bicameralismo (io sono personalmente fra i fautori di un Senato delle Regioni, per dirla con uno slogan) è una cosa effettivamente complessa: quella tecnicamente più complessa, insieme alla riforma del titolo V (esse vanno viste necessariamente *insieme*). Si deve capire che ci vorrà tempo per studiarla bene; al riguardo, sarebbe auspicabile un *ampio ricorso a competenze esterne con coinvolgimento delle Regioni stesse* (e forse delle autonomie) e comunque *un processo all'inglese* (fondato su *white, green papers* etc.; consultazioni vere: evitando le scelte calate dall'alto che poi rischiano di funzionar male);

b) per la forma di governo io non credo ci si possa allontanare da un notevole rafforzamento del governo parlamentare: la questione è *se questo rafforzamento cercarlo sul fronte primo ministro* (considerando utile un capo dello Stato vero o finto potere imparziale al di sopra delle parti) *oppure sul fronte presidente della Repubblica* (abbandonando i miti della sua imparzialità). La seconda strada, che certamente lascia ancora alcuni perplessi, sembra quella politicamente più percorribile oggi (almeno in apparenza: la sostiene il centrodestra e parte, pur minoritaria ma significativa del Pd); avrebbe inoltre il vantaggio di assecondare, disciplinando giuridicamente (non serve a questo - anche - il costituzionalismo?) un *trend* largamente affermatosi nella prassi. La prima, appunto, permetterebbe di mantenere un capo dello Stato presunto al di sopra della parti (io non ci credo, ma questa è un'opinione del tutto personale) e dovrebbe consentire - funzionasse - di ricondurlo nei limiti dai quali è clamorosamente fuoriuscito. Ciascun modello dovrebbe avere poi la sua legge elettorale congruente. Tuttavia *in entrambi i casi* io dubito seriamente che *col sistema partitico che oggi ci ritroviamo* si possa immaginare che una delle due alternative riforme possa dare i risultati sperati senza prevedere una *forma di elezione virtualmente o giuridicamente diretta (del primo ministro o del presidente)* quale indispensabile stampella all'aggregazione bipolare di forze che da noi tendono a non riuscire a cooperare lealmente e durevolmente per almeno una legislatura.

c) per la riforma del titolo V, infine, ho solo due generalissime raccomandazioni: occorre semplificare il sistema di individuazione delle competenze legislative di Stato e Regioni (quello della Carta del '48, complicato dalla modifica del 2001 mi pare si sia

dimostrato insoddisfacente); occorre guardarsi dalle tendenze fortissime al riaccentramento che provengono da tante parti, anche approfittando della crisi finanziaria, e tradizionalmente dai più alti vertici burocratici dai quali tutti i governi, nessuno escluso, sono stati fin qui troppo fortemente condizionati e influenzati.

Spero, caro Amico, di esserti stato di qualche utilità. Non posso pretendere, ovviamente, di trovarti in tutto d'accordo con me. Ci mancherebbe. Mi accontenterei se fossi riuscito ad aiutare il cittadino ministro a sfuggire ad alcuni, almeno, dei luoghi comuni che una propaganda interessata con la connivenza di una stampa troppo superficiale (e ora di magistrati pasticcioni) cercano di imporre per condizionare l'esito di un dibattito dal quale dipendono le prospettive immediate del nostro paese.

Forum di Quaderni Costituzionali

tituzionali