

Fra vincere o perdere, meglio sopravvivere*

di Enzo Colarullo **
(3 luglio 2019)

Paura del cambiamento? Paura delle incognite o avventure? Paura per l'avvento di governi autocratici? Sembra essere questa la risposta di molti (si veda Guzzetta, "La repubblica transitoria", 2019). Se questa fosse stata la vera preoccupazione che ha guidato la gran parte delle forze politiche nei decenni a partire dal fatidico 1994, anno della palingenesi (mancata) del nostro sistema politico, esse si sarebbero impegnate in un serio dibattito prima e revisione poi, delle regole che costituiscono il nostro sistema rappresentativo e di governo al fine di ricostruirlo e stabilizzarlo, cercando al contempo di equilibrare i poteri e i controlli esercitati dagli organi costituzionali, al fine di evitare derive dirigistiche, anche mantenendo quegli istituti che hanno caratterizzato la nostra costituzione e che hanno distinto in altri ordinamenti il presidenzialismo nord americano da quello sud americano: dualismo fra il capo del governo e il presidente della repubblica, forte sovraordinazione della Corte Costituzionale. Questo se avessero riconosciuto e condiviso (a partire da quel 1994) il presupposto che il nostro sistema rappresentativo andava radicalmente cambiato in ragione della fine del bipolarismo bloccato: la DC al governo e il PCI all'opposizione, senza che vi fosse alcuna possibilità di un'alternanza date le condizioni politiche e militari internazionali. A partire dal 1989 quell'alternanza, qualsiasi alternanza, era diventata possibile e dunque il sistema rappresentativo avrebbe dovuto essere configurato in ragione di quella prospettiva: una maggioranza e un'opposizione. Così però non si è voluto. Quella che è prevalsa non è stata tanto la paura di perdere, di finire all'opposizione, e così di essere ridimensionati, bensì quella di scomparire. Non già di scomparire come opposizione giacché questa comunque ci sarebbe stata, bensì come singola formazione politica. La si potrebbe anche definire come la sindrome del multipartitismo proporzionale. Ovverossia una (comprensibile ma non accettabile) pulsione alla sopravvivenza individuale, giustificata però con un pericolo generale, catastrofico: l'autocrazia. Le incognite e le avventure sono state la parte dichiarata e propagandata che nascondeva però la vera ragione di quella resistenza: la miope ed egoistica intenzione di mantenere una sia pur piccola posizione di potere, il più possibile interdittiva. C'è da dire comunque che quella falsa paura per le sorti della nostra democrazia ha prevalso, ha raccolto l'adesione della maggior parte delle forze politiche e influenzato la maggioranza dei consensi dell'opinione pubblica.

Nel 1993 la legge di riforma dei sistemi elettorali n. 277 (Mattarella) sdoppiava il voto per la Camera addirittura conferendo agli elettori due schede una per il seggio uninominale (75% dei seggi) e una proporzionale (il restante 25 %) e redistribuiva in modo proporzionale il 25 % dei seggi non assegnati col precedente maggioritario per il Senato. La domanda è stata ed ancora è: perché si è voluto mantenere questa quota di assegnazione proporzionale dei seggi? All'epoca fu sostenuto che questo era il portato del referendum che non abrogava dalla precedente legge per il Senato appunto il 25% dei seggi ripartiti con calcolo proporzionale. Questa tesi appariva troppo manichea e comunque non rispettosa dell'indirizzo politico del referendum che si era pronunciato con ogni evidenza per il passaggio (tutto) da un sistema rappresentativo proporzionale ad uno

* Scritto sottoposto a *referee*.

maggioritario. Un voto di referendum è appunto un indirizzo generale che non può tenere conto dei dettagli, questi però non devono contraddire o vanificare quel significato. Non si è voluto allora essere conseguenti a quella scelta politica perché ciò avrebbe significato far scomparire nell'arco di due legislature tutte le formazioni politiche (e non solo quelle minori) e ricondurle a due o tre macro-partiti in cui tutti sarebbero confluiti. Le diverse formazioni, in assenza di un voto proporzionale, si sarebbero trasformati in correnti interne ad essi (i nuovi partiti), senza però poter più misurare il loro peso politico elettorale specifico. Se quest'ultima resistenza è possibile comprenderla in quei deputati che vedevano franare e probabilmente scomparire le formazioni in cui avevano militato in quella repubblica che stava comparando, meno accettabile, se non come grave limite culturale ed errore politico, è stato per quelle forze politiche come il PDS (e gli intellettuali che lo affiancavano) che nel nuovo modello rappresentativo che si andava costruendo avrebbero trovato un ruolo centrale. Forse, se qualcuno ha pensato realmente che la predefinizione di una maggioranza di governo e di un presidente del consiglio *premier* consegnasse un eccessivo potere di indirizzo politico alla formazione di maggioranza e al suo *leader*, non ha considerato che il 1946-48 dell'assemblea costituente e il 1948 del primo voto politico in cui ognuno temeva che l'avversario avrebbe prevalso e si sarebbe dedicato alla distruzione dell'altro, erano stati superati da lunghi decenni. Si è trattato invece o di cattiva preparazione o di cattiva fede: col pretesto di mantenere una rappresentanza separata, ancorché piccola ai partiti minori, la si è voluta conservare per tutti i partiti, soprattutto quelli maggiori. Che non si volesse giungere ad un compiuto modello maggioritario è dimostrato dalle prime elezioni della seconda repubblica lì dove ambedue gli schieramenti hanno conservato il "*modus vivendi*" della prima repubblica, sia pure in maniera e misura diversi, anche se a ciò si è stati indotti dalla legge che il voto proporzionale lo manteneva. La coalizione di centro-sinistra si è presentata alla campagna elettorale divisa, senza un candidato premier senza un programma comune, ognuno a chiedere il voto comune ma soprattutto il voto per sé e pertanto cercando di distinguersi. Quella di centro-destra con due coalizioni diverse al nord e al centro sud, lì dove però gli eletti si sarebbero ritrovati tutti insieme a fare maggioranza, evidentemente non così coesa. Vinsero i secondi, apparsi più credibili, apparentemente uniti, trascinati da un leader. Un pessimo inizio, quasi una *débâcle* del nuovo modello di rappresentanza politica, che avrebbe dovuto gettare gravi dubbi e far correre ai ripari tramite un'ulteriore modifica (l'abrogazione del secondo voto). Le vicende successive dimostrarono che le coalizioni al governo, qualsiasi fossero, apparivano fragili e indebolivano realmente la governabilità, un vantaggio per l'opposizione, ma un pregiudizio speculare allorché si sarebbe ritrovava ad essere lei al governo. Che questa situazione di stallo non potesse proseguire lo avvertirono soprattutto quelle forze che dal maggioritario (incompiuto perché incompleto) avevano tratto maggiore vantaggio.

La riforma elettorale introdotta nel 2005 n. 270 (Calderoli) univa molti vantaggi. Ma proprio per questo troppo viziata da intenzioni opportunistiche per rappresentare un serio modello rappresentativo. La prima convenienza in un sistema multipartitico esasperato era quella di tornare ad un modello pienamente proporzionale ed infatti così è stato, aggravato da liste bloccate che impedivano agli elettori di scegliere fra i candidati (se una lista ci deve essere deve essere contendibile, altrimenti si tratta di mera apparenza) ma che consentivano di scegliere dall'alto la gerarchia degli eletti e di non spendere in campagne fratricide finanziamenti pubblici o privati. Vantaggi per tutti perché non più costretti a concordare programmi e candidati comuni in ciascun collegio maggioritario. Non è stato un caso che anche i partiti di sinistra non abbiano mai fatto una vera campagna contro tale legge e così pure la maggior parte dei costituzionalisti e commentatori. Ci si è limitati a

denunciare solo l'asimmetria fra il premio alla maggioranza alla Camera (calcolato su base nazionale) e quello (calcolato su base regionale) al Senato. Che il premio poi fosse assegnato senza un a quota minima di voti e dunque solo al partito o alla coalizione che avesse ricevuto più voti, garantiva quella governabilità della cui necessità tutti si erano resi conto. Dunque, con tale legge si sommavano le due utilità da tutti auspiccate anche se non dichiarate: fine delle coalizioni politiche e ritorno alla individualità della contesa, ma anche maggioranza di seggi assicurata ma solo con un apparentamento più grafico (cioè disegnato nella scheda) che reale (bastava dichiarare di far parte di un'alleanza). Un tale modello non aveva più nulla del maggioritario autentico e consentiva la stabilità del governo solo in virtù dei seggi conseguiti col premio, di per sé unico ma non insignificante collante (quello di continuare a governare).

Che sia stato un avvocato di provincia a denunciare la non democraticità e incostituzionalità di quel modello e ad avere il coraggio di ricorrere in modo irrituale direttamente alla Cassazione prima e alla Corte Costituzionale poi, dimostra quanto il sistema politico tutto (e gli ambienti intellettuali) si fossero assuefatti ai vantaggi di ciascuno che consentiva il proporzionale (appunto la sopravvivenza). La seconda repubblica (e tutti i suoi attori) insomma era arrivata dopo soli 10 anni ad arroccarsi in difesa di un sistema di rappresentanza che privilegiava le decisioni dall'alto, le contese all'interno delle coalizioni e le intese all'esterno, in modo non dissimile da come era stata la prima. Era dunque necessaria un'iniziativa estranea, sostanzialmente proveniente dalla società civile, così come erano stati i referendum del 1991-93, a dover far saltare quel comodo banco. Ma forse anche quella spinta non sarebbe bastata se, come si è detto, quel modello non avesse avuto una falla (il differente premio fra Camera e Senato) che alla fine si era rivelata indebolire tutte le coalizioni di governo e con queste tutto il sistema. E' forse per questa acquisita consapevolezza che era divenuta comune e condivisa, che la Corte Costituzionale ha avuto lo spazio di consenso per poter accogliere il ricorso e smantellare quella legge, smantellare ma non cancellare. Si è sostenuto (ne Il Fatto Quotidiano) che se essa avesse avuto il coraggio di invalidare completamente la legge elettorale gli esiti politici ed istituzionali sarebbero stati diversi. Sarebbe rientrata in vigore la precedente legge Mattarella e si sarebbe andati subito alle elezioni (senza far proseguire il governo Letta e traghettarlo nelle mani di Renzi). Non sembra possibile che si sarebbe verificato né l'uno né l'altro dei questi fatti. Non è dato nel nostro ordinamento che, abrogata una norma incostituzionale, riappaia quella precedente senza che quantomeno vi sia una disposizione normativa nuova che lo disponga (senza contare il fatto che la Corte è tenuta a pronunciarsi nell'ambito dei quesiti che le sono stati posti, senza ampliarli a tutto il portato della legge....ignoranza costituzionalistica), se così fosse le norme penali del codice Rocco dichiarate incostituzionali sarebbero state sostituite da quelle della precedente epoca liberal-statutaria senza alcun "horror vacui" da parte della Corte. Dunque qualsiasi governo fosse stato avrebbe dovuto metter mano, o con una nuova legge o con aggiustamenti di quella vecchia.

Si è scelta la prima soluzione immaginando di dover rivedere l'impianto del sistema rappresentativo e con questo cancellare quello profondamente proporzionalistico della precedente, tornare ad un modello maggioritario addirittura rafforzato rispetto a quello del 1994. Ed è qui che si è giocato il vero conflitto fra chi era favorevole e chi era contrario alla nuova legge sostitutiva di quella precedente: l' Italicum (2015) così come il sì e il no al referendum sulla riforma costituzionale avevano la loro vera ragion d'essere nel nuovo modello rappresentativo che quella riforma prospettava.

Il vero dissenso fra chi era favorevole all'Italicum e chi era contrario si incentrava su una parola: premio alla "coalizione" o alla "lista". Fermo restando che tutti erano ormai favorevoli al premio di maggioranza e che questo, per il deliberato della Corte, si sarebbe dovuto assegnare ad una formazione che avesse acquisito un numero sufficientemente alto di consensi in modo da non stravolgere il rapporto fra elettori (pochi) ed eletti (molti), rimaneva da decidere se questo sarebbe stato assegnato ad una "coalizione" di partiti (così come era per la legge Calderoli) o ad una formazione, detta "lista unica", in cui quei partiti sarebbero dovuti confluire (così com'era nella legge Mattarella). La differenza non era di poca portata: significava per la seconda volta rimettere in discussione il modello proporzionale e questa volta smantellarlo definitivamente. Ovverossia obbligare allo scioglimento e alla confluenza oppure mantenere le singole formazioni in meri apparentamenti elettorali. Tanto più che si introduceva un voto di ballottaggio fra le due prime liste che non avessero raggiunto il 40% dei voti. E' evidente che un premio alla maggioranza qualsiasi esso sia, distorce il modello rappresentativo (sia pure in misura maggiore o minore) in quanto assegna seggi in più ad un raggruppamento che di per sé nel voto non li ha conquistati, magari sottraendo seggi a rappresentanti che avrebbero raggiunto i voti per conquistarli e attribuendoli ad altri che non li hanno raggiunti, ma se non si vuole configurare un modello maggioritario puro (con i collegi uninominali), quello del voto di ballottaggio, appare come l'unico sistema di legittimazione di tale forzatura. E' il secondo voto, quello di ballottaggio, che legittima la formazione politica (o lista) a governare e dunque ad acquisire la maggioranza dei seggi. Il primo voto è quello che serve a scegliere i primi due e a assegnare la legittimazione per la contesa successiva o a conferire una quota sufficientemente rappresentativa per far scattare il premio. Dunque appare contraddittoria la seconda pronuncia della Corte (chiamata a pronunciarsi in via irrituale dopo l'approvazione della legge, ma prima che questa fosse stata applicata in una tornata elettorale) che ha accolto il premio di maggioranza (purché conferito al partito che avesse raggiunto una soglia sufficientemente rappresentativa: 40%) ma non il voto di ballottaggio. In realtà infatti se si vuole consentire il premio di maggioranza (qualsiasi sia l'entità) non c'è soglia che lo giustifichi realmente. Quello che ne legittima la sussistenza è il ballottaggio, perché di per sé, da solo risulta essere un'alterazione della rappresentatività democratica, che si riequilibra e legittima solo con un secondo pronunciamento da parte degli elettori. Esattamente il contrario di quanto sostenuto dalla Corte.

Del resto così è da decenni in Francia dove non solo il Presidente viene eletto in un secondo turno allorché nessun candidato raggiunga la maggioranza dei suffragi, così come tutti i membri del parlamento in un voto immediatamente successivo, ciascuno nel suo collegio. Dunque ed infine, se non si vuole adottare il modello uninominale francese (più limpido) che prevede il ballottaggio per consentire che il candidato sia comunque eletto dalla maggioranza dei votanti, ma se si vuole assegnare un premio di seggi al fine di consentire la governabilità, la sua assegnazione deve avvenire tramite un voto successivo che rimetta la decisione ancora una volta alla maggioranza dei votanti, ancorché numericamente contenuti, ma pur sempre la maggioranza di questi. Sembra allora che la Corte costituzionale si sia fatta portatrice di istanze retrograde, quelle stesse che avevano garantito la sopravvivenza di coloro che si erano strenuamente battuti per essa.

La sentenza della Corte n. 35 del 2017 ha fortemente condizionato la successiva legge elettorale n. 165 del 2017 (Rosati) in particolare per lo squilibrio censurato dalla Corte che si sarebbe verificato allorché il partito vincitore del ballottaggio fosse stato votato al primo turno da un numero esiguo di elettori. In questa legge dunque non si prevede alcun premio

né alcun ballottaggio. S'instaura un sistema misto, maggioritario puro con collegi uninominali (232 seggi alla Camera e 116 al Senato) e proporzionale (386 seggi alla Camera e 193 al Senato) con liste limitate nel numero dei componenti ma bloccate. La confusione e la non leggibilità dei due voti da esprimere per ciascuna Camera sembrano considerevoli. Il rischio di errori o voti contrastanti sembra notevole, senza contare l'illogico sdoppiamento del modello rappresentativo e con esso della rappresentanza (ben oltre quel già rovinoso 25% della legge Mattarella). Quell'esito sembra scaturire da un compromesso fra chi voleva ribadire un impianto maggioritario e chi voleva riaffermare un impianto proporzionale, semplicemente ripartendo i seggi fra i due modelli. In realtà l'effetto finale ha attenuato la schizofrenia dei due voti, poiché la soluzione grafica prescelta per disegnare le schede, ponendo in evidenza e precedenza il collegio uninominale e il suo candidato su quello proporzionale, ha fatto sì che su di esso si rivolgesse l'attenzione dell'elettore e la sua scelta, talché il voto successivo, quello proporzionale, ne risultava conseguente se non addirittura omesso, ma non per questo invalidato, bensì trasferito automaticamente. Insomma, si è votato per lo più per i soli collegi uninominali o con l'attenzione concentrata su di essi, ma allo stesso tempo anche per quelli (ancorché numericamente maggiori) proporzionali (sia pure spesso in modo non esplicito). E' evidente però che se questo ha semplificato l'orientamento e la scelta sugli elettori, non ha certo comportato maggiore consapevolezza e trasparenza del voto. Nel 2018 l'esito è risultato impreveduto e sorprendente. E' prevalso uno schieramento politico di centrodestra con il 37% dei suffragi mentre la seconda formazione politica, il Movimento 5 Stelle ne otteneva il 32 %. Comunque nessuno aveva conquistato la maggioranza dei suffragi e come è prassi in un sistema proporzionale le forze politiche si sono dedicate a costituire una maggioranza anche scomponendosi al loro interno. Così è stato che lo schieramento di centro destra si è disaggregato e una sua componente, la Lega col suo 17% dei seggi è andato a costituire la maggioranza e il governo con il partito del 37%, Il M5S. Un esito paradossale per un sistema maggioritario (e costituzionalmente non praticabile), ma possibile e legittimo in quello proporzionale. Che si fosse rientrati a pieno in un sistema di rappresentanza proporzionale lo dimostra il fatto che il singolo partito (non già la coalizione) di maggioranza relativa (il M5S) acquisiva il diritto di scegliere il Presidente del Consiglio e la maggioranza dei ministri. Che poi abbiano dovuto concordare un "contratto di programma" al fine di definire la linea di indirizzo politico, non deve sorprendere, dal momento che questo è stato quanto è avvenuto agli albori del primo centro sinistra (1963) e durante il secondo (1983). Dunque niente di più e niente di meno di quanto accadeva nell'epoca della prima repubblica, e ciò a distanza di 25 anni: un salto indietro di enorme portata temporale della nostra storia politica e istituzionale. Certo una magra soddisfazione per i tanti che dopo avere lottato strenuamente per conservare l'esistenza della loro formazione politica, l'hanno vista scomparire al di sotto del 3% dei suffragi, ma che quantomeno avevano impedito a tutti gli altri di costituirsi in una vera e autentica maggioranza di governo. Ma che anche gli altri, quelli ora chiamati a governare, fossero stati fra quelli che si erano opposti al maggioritario non fa altro che confermare la loro miopia politica e incompetenza istituzionale. O forse anche loro avevano considerato più opportuno mantenersi comunque nel gioco, anche con parziali esiti elettorali, condizionando le scelte degli altri. Che questa si sia rivelata una scelta miope lo dimostra la conflittualità esasperata all'interno della maggioranza, la loro tendenza all'elisione e la mancanza di scelte di indirizzo significative, nonché l'attesa quotidiana di un suo fallimento, senza che peraltro si riescano ad immaginare scenari diversi, scaturenti da un nuovo voto, sempre che nessun partito raggiunga il 50% più 1 dei seggi "da solo" o in coalizione. L'attesa che si verifichi una tale eventualità vigente il sistema proporzionale,

appare improbabile dato che ciò è avvenuto una sola volta nella nostra storia, nel 1948. Se il fallimento della rappresentanza scaturita dal primo voto di quella che viene definita la terza repubblica, ma che sarebbe meglio chiamarla il ritorno alla prima, appare oramai inevitabile, ci si può chiedere come evolverà il sistema in costanza di un non riforma (nuovamente!!) del sistema elettorale. La tendenza e la speranza da parte dei partiti maggiori (Lega e M5S) sembra quella di raggiungere esiti elettorali, non più di maggioranza relativa, bensì assoluta, magari assorbendo parte degli elettorati di quelli minori. Sembra questa una speranza illusoria, per cui in una misura o nell'altra dovranno ricostituire delle alleanze e dunque riaprire una contesa sulle scelte politiche con questi. Ma se uno di loro ci riuscisse vorrebbe dire che l'elettorato ha intuito l'inutilità di un voto disperso e si è concentrato su un unico partito per fargli conseguire la maggioranza assoluta.

C'è da chiedersi se è indispensabile affidarsi al buon senso dell'elettorato per raggiungere tale esito (ancorché assai difficile e incerto) o sia preferibile indurlo a tale scelta. Se la legge precedente (Italicum) non fosse stata dichiarata incostituzionale e resa incompleta dalla mancata approvazione del referendum, sarebbe scattata la procedura di assegnazione del premio di maggioranza. La coalizione di centro destra e il M5S, dopo il primo turno, sarebbero andati al ballottaggio e gli elettori delle altre formazioni politiche avrebbero determinato quale di loro avrebbe prevalso. Ne sarebbe scaturita una maggioranza sufficientemente omogenea (o di centro destra o del M5S con i voti di parte dell'elettorato di sinistra) ed un governo in grado di esprimere un indirizzo politico univoco. Tutto bene, a meno che non si pensi che sia stato un successo scongiurare il pericolo della destra al comando da sola (o del M5S) e che sia stato preferibile un governo paralizzato, se non quando ricorre all'indebitamento per disporre misure di elargizione, in una parola: indebolimento e ingovernabilità. Si sarebbe evitata la paralisi fra le due formazioni coalizzate per necessità, l'elisione delle reciproche opzioni e o la sommatoria delle misure da accogliere a scapito dell'indebitamento.

Il ritorno al proporzionale così pervicacemente perseguito è stato conseguito. C'è da chiedersi se però le conseguenze a cui avrebbe inevitabilmente portato fossero davvero volute o se sia stata l'opposizione alla legge che prevedeva il ballottaggio una tattica meramente difensiva, dell'immediato senza una visione di prospettiva. Così pare se si pensa alla linea politica da sempre portata avanti dal M5S: nessuna alleanza, maggioranza assoluta al movimento per poter sradicare tutte le connivenze con i poteri forti e parassitari di cui sono portatori gli altri partiti. Meglio allora assicurarsi una quota parte, ancorché consistente, del voto (proporzionale) che rischiare che siano altri a conseguire la maggioranza (premio di maggioranza). E per quanto riguarda la Lega: meglio acquisire una quota parte maggioritaria nello schieramento di centro destra (proporzionale) che rischiare al ballottaggio di vedere sconfitta la sua alleanza e con essa anche il partito. Si era infatti sicuri che il partito sarebbe risultato vincente, mentre la coalizione sicuramente no. In ogni caso tutti erano sicuri che nessuno avrebbe conseguito la maggioranza assoluta e in assenza del ballottaggio nessuno avrebbe governato da solo.

Ancora e per l'ennesima volta si è preferito conseguire una posizione di contenimento, condizionamento e consolidamento della forza del partito piuttosto che ci fosse qualcuno a vincere e a governare (nel rischio che fossero gli altri). Non è questa però la prospettiva di una seria forza politica di governo. Questa deve puntare a vincere le elezioni e a governare anche a rischio della sconfitta (implicita nella stessa dinamica della vittoria).

Principale obiettivo di una forza politica con queste caratteristiche deve essere allora oggi quello di ingaggiare una battaglia definitiva, sia politica che sulla concezione istituzionale, in particolare sulla configurazione della rappresentanza politica, con tutte quelle formazioni politiche, intellettuali e del mondo giuridico che hanno fatto della conservazione della propria piccola (più o meno) sfera di esistenza separata, la ragione delle loro battaglie, ancorché camuffate come argine di garanzia contro le minacce per la democrazia di tutti.

** Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Cagliari