

L'impatto delle riforme costituzionali ed elettorali sugli equilibri della forma di governo

Giovanni Di Cosimo*

(14 marzo 2015)

1. La riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi è giunta a un punto piuttosto avanzato del suo percorso. È perciò possibile fare una prima valutazione sulle linee fondamentali del progetto che ormai non dovrebbero più cambiare. Uno degli assi portanti della riforma è il riassetto del potere centrale di governo. La principale misura adottata per raggiungere questo fine è l'eliminazione del bicameralismo paritario. In effetti l'esperienza dimostra ampiamente che il sistema per cui le due Camere svolgono le stesse funzioni, e quindi una legge deve essere approvata nel medesimo testo da entrambi i rami parlamentari, non migliora il funzionamento delle istituzioni; prova ne sia che la qualità della legislazione è peggiorata progressivamente nel corso del tempo.

Nel nuovo assetto dei poteri determinato dalla riforma la Camera dei deputati esprime da sola la fiducia al Governo e diventa titolare della funzione legislativa e della funzione di indirizzo politico. Il Senato invece si trasforma in camera rappresentativa dei poteri locali e, in alcuni casi, concorre ad esercitare la funzione legislativa. I componenti della seconda camera non vengono più eletti direttamente dai cittadini ma dai consigli regionali.

2. Per valutare la bontà della riforma occorre domandarsi come cambieranno gli equilibri dopo il riassetto del potere centrale di governo, considerando che nella prassi istituzionale degli ultimi anni i rapporti di forza fra gli organi costituzionali sono già cambiati in misura rilevante. In particolare nell'ultimo ventennio il Governo è diventato più forte e, specularmente, il Parlamento più debole. Lo si vede con chiarezza analizzando i casi in cui lo stesso legislatore ha concesso via via maggiori poteri all'esecutivo: per esempio le regole relative alla finanza pubblica, oppure quelle relative all'organizzazione dell'apparato amministrativo. Alla stessa conclusione si giunge guardando ai casi nei quali il Governo abusa dei poteri di cui dispone, in particolare della decretazione d'urgenza e della questione di fiducia (per maggiori dettagli rinvio a *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi venti anni*, Franco Angeli edizioni, Milano, 2014).

3. La riforma costituzionale comporta un ulteriore consolidamento dell'esecutivo che va a sommarsi a quello già guadagnato nella prassi. Ciò risulta da tre aspetti principali. Il primo: per effetto dell'abolizione del bicameralismo non si verificheranno più situazioni nelle quali il Governo dispone di una sicura maggioranza in un solo ramo parlamentare come è accaduto per effetto del discutibile meccanismo dei premi di maggioranza regionale previsti per il Senato dalla legge elettorale del 2005 (ma è successo anche con la legge precedente, per esempio dopo le elezioni del 1994). La maggiore stabilità che in tal modo l'esecutivo conquista non suscita particolare preoccupazione sotto il profilo dell'equilibrio della forma di governo parlamentare perché mira a porre rimedio a un difetto strutturale del sistema attuale.

4. Il secondo aspetto corrisponde all'introduzione di una corsia preferenziale per l'esame alla Camera delle proposte governative. La formulazione iniziale della nuova procedura, approvata nell'agosto 2014 dal Senato, abbinava voto a tempo determinato (ossia votazione finale del disegno di legge entro sessanta giorni della richiesta del Governo) e voto bloccato (votazione sul testo scelto dal Governo senza possibilità di apportare modifiche). In questo modo si stabilivano tempi certi per l'approvazione di una proposta

governativa che la Camera non avrebbe potuto emendare. Il Governo avrebbe avuto dunque a disposizione uno strumento molto potente per condizionare l'attività legislativa della Camera e imporle la sua volontà. Opportunamente nel successivo passaggio parlamentare alla Camera dei deputati concluso nel marzo 2015 è stato eliminato il voto bloccato e resta solo il voto a tempo determinato (entro settanta giorni dalla richiesta governativa). Dopo la modifica la nuova procedura non suscita particolari preoccupazioni per l'equilibrio della forma di governo, che invece erano giustificate a seguito della versione iniziale che accoppiava il voto a tempo determinato e il voto bloccato.

5. Per cogliere il terzo aspetto bisogna allargare lo sguardo considerando la riforma costituzionale in parallelo con la riforma della legge elettorale. Il cosiddetto *Italicum* mira ad assicurare la stabilità del governo e quindi la possibilità di realizzare politiche coerenti con l'indirizzo politico di maggioranza. L'intento è lodevole, ma se si valutano congiuntamente il modo come viene perseguito e i contenuti della riforma costituzionale si intravede il rischio di un eccesso di potere per il Governo e la maggioranza. Questo per almeno due ragioni.

In primo luogo, il premio di maggioranza resta considerevole (14%) anche se nell'esame al Senato della nuova legge elettorale concluso a fine gennaio 2015 è stata innalzata la soglia dal 37 al 40%. Oltretutto è stato deciso che il premio non andrà più a una coalizione ma a una lista, il che potrebbe dischiudere uno scenario di governi monocolori.

In secondo luogo, il premio viene assegnato anche qualora nessuna lista raggiunga la soglia e si proceda al ballottaggio fra le prime due. In questo caso potrebbe verificarsi l'ipotesi che una lista che con un consenso anche significativamente inferiore alla soglia guadagni una percentuale di deputati pari al 54%. Se prendiamo come base i risultati delle elezioni politiche del 2013, quando la lista più votata ha superato di poco il 25%, si vede che l'applicazione dell'*Italicum* comporterebbe un premio quasi del 30%. L'esempio mostra chiaramente come in alcune ipotesi il testo in via di approvazione avrebbe un effetto ipermaggioritario.

6. Si potrebbe replicare che non è niente altro che è l'effetto tipico del doppio turno lungamente sperimentato con successo nel sistema elettorale francese. Tuttavia, pare significativo che la commissione Jospin, costituita dal presidente Hollande per formulare proposte di modifica istituzionale, abbia suggerito di introdurre una quota proporzionale del 10% proprio allo scopo di ridurre l'effetto maggioritario (v. rapporto *Pour un nouveau démocratique* del novembre 2012). Inoltre in Francia l'effetto maggioritario è legato al collegio uninominale e dunque la sua misura varia in funzione dell'andamento del secondo turno, tanto che il partito vincitore potrebbe restare sotto la soglia della maggioranza assoluta come nelle elezioni del 2012 quando i socialisti hanno ottenuto il 48,5% dei seggi dell'Assemblea nazionale. Infine oltralpe il ballottaggio serve a scegliere fra due candidati (o più: alle ultime elezioni in 46 circoscrizioni sono passati al secondo turno tre candidati), lasciando così all'elettore margini di scelta che compensano il sacrificio del principio di rappresentanza. Il ballottaggio dell'*Italicum*, invece, si svolge fra due liste, ragion per cui l'elettore non "vede" chi sta contribuendo ad eleggere.

7. Potenzialmente, la combinazione fra il carattere ipermaggioritario dell'*Italicum* e la riduzione da 315 a 100 dei componenti del Senato prevista dal testo di riforma costituzionale potrebbe dare a un partito, che in ipotesi abbia ottenuto una percentuale di voti inferiore alla soglia del 40%, la forza di scegliere da solo una figura di garanzia come il Presidente della Repubblica (come ben noto, nella forma di governo francese la scelta è nelle mani degli elettori). Questa eventualità era molto concreta con il testo approvato

nell'agosto 2014 dal Senato, il quale prevedeva la possibilità dell'elezione del Presidente a maggioranza assoluta del Parlamento in seduta comune, un collegio che dopo le riforme sarà composto in larga parte da deputati selezionati con il sistema ipermaggioritario dell'*Italicum*. Verosimilmente ciò avrebbe finito col condizionare il controllo presidenziale sul Governo sostenuto dal quel medesimo partito. Tuttavia nel successivo passaggio alla Camera della riforma costituzionale è stato innalzato il *quorum* per l'elezione presidenziale che non potrà più avvenire a maggioranza assoluta. Ma resta il dato di fondo di un sistema che attribuisce molto potere a un partito che si ferma ben al di sotto della metà dei consensi elettorali.

*Ordinario di diritto costituzionale – Università di Macerata