



Dalla controriforma costituzionale alla riforma elettorale

di Francesco Merloni

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

Condivido la posizione di chi ha definito il progetto di riforma costituzionale come una vera e propria “controriforma”, così come di chi considera questo testo difficilmente emendabile, dal momento che esso esprime, anche se in modo confuso e con molte contraddizioni, una cultura politica e istituzionale profondamente antidemocratica, intrisa com’è di rifiuto della politica come mediazione di interessi, di personalismo e populismo.

Segnalo con preoccupazione la tendenza, che ho riscontrato in alcuni interventi nel dibattito, a separare, nel progetto, due parti, meritevoli di un diverso atteggiamento: molto critico nei confronti della c.d. “devolution”, più benevolo verso la riforma della forma di governo.

Le modificazioni sulla forma di Stato appaiono confuse e piene di possibili conflitti in sede applicativa, ma mi sembra eccessivo che il centrosinistra, dopo aver approvato la riforma del Titolo V, assuma oggi, magari per inseguire i timori soprattutto dell’elettorato del Mezzogiorno, una posizione che possa apparire come neo centralistica. Una cosa è il carattere nazionale di alcuni grandi servizi pubblici (la sanità, l’istruzione, la previdenza) da salvaguardarsi soprattutto con la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, una cosa è la possibile articolazione e differenziazione delle politiche a livello regionale e locale (che è soprattutto differenziazione nell’organizzazione dei servizi).

Quanto alla forma di governo, poi, il mio giudizio è estremamente preoccupato, di vero e proprio allarme. La sua introduzione porrebbe l’Italia in una condizione non riscontrabile in nessun paese europeo, al limite di un sistema autenticamente democratico.

La preoccupazione deriva, evidentemente, dalla particolarissima contingenza politica italiana, che fa sì che un tale progetto provenga da una destra autoritaria e populistica che esprime e si riconosce in un leader che negli ultimi tre anni ha ripetutamente e gravemente attentato ai capisaldi della democrazia e del costituzionalismo, assistito da un enorme potere informativo e mediatico, assolutamente patologico anche se fosse limitato alla “sola” proprietà delle reti private (non parliamo, poi, dell’attuale situazione di pratico monopolio dell’intera informazione).

Ma la stessa preoccupazione, anzi rafforzata, esprimerei se un simile progetto provenisse da settori della cultura istituzionale di centrosinistra, quegli stessi settori che, predicando un atteggiamento, “riformista”, di maggiore apertura al dialogo istituzionale, non solo non colgono gli attuali gravissimi elementi di scardinamento dell’assetto democratico e costituzionale, ma in definitiva sembrano condividere l’obiettivo di fondo della riforma oggi presentata dalla destra: la fine del sistema dei partiti, della partecipazione democratica, dell’equilibrio tra i poteri, sostituiti dalla dittatura della maggioranza, dal leaderismo, dal premio ai detentori del potere economico e informativo.

A me sembra, in realtà, che la discussione sul progetto di controriforma costituzionale avvenga in un ambiente complessivo in cui la cultura politica e istituzionale, anche nel centrosinistra, appare fortemente degradata, a causa della sciagurata applicazione, tutta italiana, del sistema elettorale maggioritario.

E’ con l’introduzione del maggioritario, di “questo” sistema maggioritario, che si è di fatto modificata la “costituzione materiale” italiana.

Si tratta di un sistema che non appare proporzionato all’obiettivo che voleva assicurare, quello della stabilità delle maggioranze di governo in Parlamento, potendo andare da maggioranze risicate (come nel 1996, ma in teoria si potrebbe avere un risultato di piena parità o diverse maggioranze nelle due Camere) a maggioranze ipertrofiche, in realtà non rappresentative della volontà dell’elettorato, ma che per ciò si ritengano investite del diritto di “prendere tutto” (come nel 2001).

Si tratta di un maggioritario che non ha prodotto una semplificazione del sistema politico o una sua evoluzione in senso bipolare. Ha prodotto coalizioni di maggioranza (e di minoranza) fortemente disomogenee, raccolte in occasione delle elezioni, e poi in eterna competizione interna, tra i partiti compresi nelle coalizioni, riconoscendo ai partiti minori, ma pur sempre determinanti per la vittoria elettorale, un vero e proprio potere di ricatto nei confronti dei partiti maggiori, che si traduce nella imposizione di candidati di coalizione nei collegi uninominali, al di fuori di ogni sano rapporto con gli elettori del collegio.

Di fronte alla mancata tenuta delle coalizioni e alle sue conseguenze sull’azione di governo, si è cercata (finora in via di fatto, oggi in termini di riforma costituzionale) la strada apparentemente più semplice, quella del rafforzamento della posizione del leader nei confronti del Parlamento (e, come è stato ben messo in evidenza da molti, della sua stessa maggioranza), applicando, del tutto impropriamente, ai rapporti tra Premier e Parlamento il modello sperimentato nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni.

In questo quadro i partiti sono ridotti a mere macchine elettorali, costrette a continue mediazioni con gli altri partiti della stessa coalizione, con classi politiche ristrette e autoreferenziali, tese alla totale occupazione del potere (come conseguenza automatica della vittoria elettorale), senza

un vero rinnovamento dei quadri, senza quella partecipazione alla vita politica che costituisce il vero fondamento del loro ruolo, secondo l'articolo 49 della Costituzione.

La introduzione di un nuovo sistema elettorale, che elimini le conseguenze più negative prodotte dal sistema attualmente in vigore, pur senza tornare al proporzionalismo puro della c.d. “prima repubblica”, si rivela, quindi, una vera e propria preconditione istituzionale per affrontare, in diverse condizioni di sicurezza democratica, le riforme costituzionali necessarie.

Non potendo, in questa sede, avanzare una vera e propria proposta, tecnicamente motivata (anche se non mancano esempi interessanti, anche recenti, quali il nuovo sistema per la elezione dei Consigli regionali in Francia), mi limito ad indicare i principali obiettivi di un nuovo sistema elettorale:

- a) una effettiva stabilità dei governi e delle maggioranze, con l'attribuzione di un adeguato (ma non eccessivo) premio di maggioranza alla coalizione che riporta il maggior numero di voti (ma il risultato può essere prodotto anche in altri modi, come l'utilizzo del metodo d'Hondt);
- b) una tendenziale stabilità del premier espresso dalla maggioranza, salva la possibilità di sostituirlo, senza scioglimento, da parte della stessa maggioranza (sicuramente in caso di morte o impedimento permanente o di dimissioni per motivi personali, ma, sia pure con limitazioni, anche nel caso del venir meno del rapporto fiduciario tra maggioranza e premier); solo il venir meno della maggioranza comporta lo scioglimento del Parlamento;
- c) la semplificazione del sistema dei partiti, nel senso della riduzione del loro numero e della evoluzione verso un sistema bipolare, ma con spazi di rappresentanza ai partiti che restino fuori da coalizioni; semplificazione che si ottiene con l'introduzione di soglie minime di sbarramento adeguate (e con il divieto di costituzione di gruppi parlamentari diversi dalle liste votate degli elettori);
- d) la valorizzazione del ruolo dei partiti, nella società e in Parlamento, nella definizione degli atti di indirizzo politico (con esclusione degli atti di gestione), legando insieme unità dell'indirizzo politico e articolazione degli interessi sociali. A questo fine si dovrebbero restituire ai cittadini maggiori possibilità di scelta tra partiti della stessa coalizione e tra i candidati (fine dei candidati di coalizione imposti nei collegi, liste di partito aperte alle scelte preferenziali dell'elettore, magari collegate nella coalizione).

Che la riforma del sistema elettorale sia una vera e propria condizione per impostare poi correttamente le riforme costituzionali lo si può dimostrare facilmente solo che si rifletta ai punti più delicati:

- 1) l'equilibrio tra maggioranza e minoranza. Solo se è chiaro il fondamento del premio di maggioranza (la stabilità di governo, non il mandato a prendere tutto), si può imporre una cultura del

rispetto reciproco, dell'alternanza e, soprattutto, dell'esistenza di comuni regole del gioco (norme costituzionali, statuto dell'opposizione, quorum elevati per la elezione degli organi di garanzia, esistenza di aree di attività sottratte all'indirizzo politico di maggioranza, imparzialità dell'amministrazione, pluralismo nel sistema informativo, trasparenza);

2) l'equilibrio tra istituzioni "statali" (il Parlamento e il Governo nazionali) e istituzioni di autonomia territoriale. Solo se si ristabiliscono i termini di un "normale" mandato a governare il Paese per la legislatura (cioè ad esercitare i poteri riservati allo Stato) si possono introdurre e far funzionare strumenti di partecipazione del sistema delle autonomie alle scelte nazionali (il Senato federale) o di leale cooperazione tra livelli di governo che, fisiologicamente, possono esprimere indirizzi politici diversi, che devono trovare però un loro contemperamento (o l'esplicita assunzione di responsabilità del governo centrale nel far prevalere interessi unitari di livello nazionale);

3) l'equilibrio tra istituzioni di indirizzo e istituzioni di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale);

4) l'equilibrio tra istituzioni "politiche" e istituzioni indipendenti (in primo luogo la magistratura).

Tornare, dunque, a riflettere sul sistema elettorale. Mi rendo conto che esso non appare al centro dell'agenda politica, perché troppe pigrizie mentali o erronei calcoli di convenienza preferiscono rimuovere il problema.

Ma non per questo la riforma elettorale appare meno necessaria e urgente. E utile, dal momento che essa costituisce uno degli argomenti che contribuiscono, come pochi, a riflettere sui fondamenti stessi del sistema e della convivenza democratica.