



## IL TENENTE DROGO E LA RIFORMA ELETTORALE

di Fulco Lanchester\*

SOMMARIO: [1. Il quadro problematico.](#) – [2. Una serie di interventi inadeguati.](#) – [3. Gli avvenimenti più recenti.](#) – [4. La “road map” non percorsa.](#) – [5. Il topolino della legge sui rimborsi elettorali.](#) – [6. Le prospettive.](#)

### 1. *Il quadro problematico*

Le votazioni pubblicistiche sono lo strumento fondamentale per l’acquisizione delle decisioni collettive di tipo elettivo e deliberativo e rappresentano un metodo ed uno strumento. Per quanto riguarda il primo profilo, esse costituiscono il metodo principe per l’assunzione pacifica delle decisioni collettive di tipo pubblicistico, che legittima la risoluzione dei conflitti e lo stesso obbligo politico. Sotto il secondo, la procedura in questione evidenzia soggetti, livelli e fasi specifiche che caratterizzano normativamente gli ordinamenti democratici sia nell’ambito interpartitico che in quello intrapartitico. Non tenendo conto dell’argomento votazioni deliberative (ed in particolare del referendum), quelle elettive sono caratterizzate non soltanto dal tema della inclusione (capacità elettorale attiva e passiva), ma da quelli del sistema elettorale in senso stretto e della legislazione elettorale di contorno, che abbraccia l’organizzazione delle consultazioni, la comunicazione e la propaganda politica, il finanziamento ed il rimborso delle spese elettorali fino ad arrivare allo scrutinio dei risultati ed alla stessa verifica dei poteri.

Dopo lo scioglimento anticipato delle Camere del 2008 e le difficoltà della legislatura successiva che sta giungendo alla sua naturale conclusione, tutto il 2012 è stato dedicato sia alla risoluzione del problema di modificare il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi per l’elezione delle Camere considerato insufficiente per fornire stabilità, rappresentanza e legittimità, sia a quello dei cosiddetti “costi della politica”. Nel prossimo febbraio andremo, invece, a votare con il cosiddetto *porvillum* in una situazione in cui il complesso della procedura risulta sul limite degli standard di democraticità.

### 2. *Una serie di interventi inadeguati*

Non si può dire, però, che la recente situazione italiana in materia elettorale sia quella della fortezza Bastiani di Buzzati. Nella specifica condizione nazionale il tenente Drogo non morirebbe, infatti, attendendo la riforma elettorale, ma perché ne ha viste e subite troppe e, come un malato cui si assegnano medicine non adeguate o si prescrivono salassi ripetuti, finirebbe per soccombere per accanimento terapeutico ed incompetenza. I medici al capezzale sono – infatti – numerosi, alcuni interessati, altri saccenti, ma il risultato continua ad essere insufficiente alla bisogna e le previsioni si confermano infauste. In effetti tutti i dati dell’anamnesi ai fini della diagnosi e della terapia sembrano chiari. Tra il 1993 ed il 2012 l’ordinamento politico costituzionale italiano, unico tra quelli a democrazia stabilizzata, ha subito per due volte la modifica del sistema elettorale in senso stretto per le Camere. Un simile dato fornisce già i primi sommari elementi del quadro clinico. Ma non sono solo mutate per ben due volte (1993 e 2005) le regole fondamentali della costituzione materiale per la formazione della “rappresentanza in campo politico” (l. 276 e 277 /1993 e l. 270/2005), ma da quello stesso anno vi sono state incisive modifiche per i meccanismi elettorali a livello locale per i comuni e le province (l.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato – Università di Roma “La Sapienza”.

81/1993), a livello regionale (con il cosiddetto Tatarellu, l. 43/1995) per le regioni a statuto ordinario. In seguito si è intervenuto incisivamente con la l. cost. 1/1999, relativa al sistema elettorale delle Regioni a statuto ordinario, poi con la l. cost. n. 2 del 2001, relativa a quello delle Regioni ad autonomia differenziata, infine, con la l. cost. n.3/2001, che ha attribuito alle Regioni ordinarie la competenza legislativa residuale, relativa anche alle proprie elezioni, con ricadute anche per quelle a statuto speciale (l. cost. n. 2/2001 per le province di Trento e Bolzano). La legge cornice 165/2004 ha provveduto a fissare i principi fondamentali per l'intervento regionale ordinario, in analogia con quelli delineati per le Regioni a statuto speciale, cui hanno risposto la Calabria, il Lazio, le Marche, la Toscana, la Puglia e l'Umbria. Infine sul piano europeo con l'introduzione attraverso la l. 10/2009, di modifiche incisive alla l. n. 18/1979, di una soglia di sbarramento del 4% a livello nazionale.

Nel 1993, dopo il referendum del 18 aprile, si passò, com'è noto, al cosiddetto Mattarellum (ll. 276 e 277 cit.), un meccanismo prevalentemente maggioritario con ripartizione speculare per un terzo dei seggi, per arrivare alla l. 270/2005 (il cosiddetto Porcellum dell'allora ministro dell'Interno Calderoli), ovvero un meccanismo speculare con soglie di esclusione e premio di maggioranza alle coalizioni o al partito maggioritario.

Tre logiche differenti si sono, dunque, susseguite nell'ultimo ventennio per la costruzione del *circuito democratico* nazionale individuato dal Costituente, mentre costante è stata l'insoddisfazione per le scelte ed i risultati operati, con il conseguente tentativo di mutare lo strumento in vigore.

### 3. *Gli avvenimenti più recenti*

Anche il 2012 è stato caratterizzato da un simile persistente atteggiamento. Esso si è aperto con la sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato l'inammissibilità del quesito referendario volto a far rivivere il Mattarellum attraverso l'abrogazione del *Porcellum* e si chiuderà con la conferma o la revisione della L. 270 (v. sent. n.13/2012). Anno interessante quindi sotto il punto di vista della legislazione sulla rappresentanza in campo politico, ma anche esemplare per l'inconcludenza e la tendenza meramente tattica di una trattativa che – ovviamente – si fonda sugli interessi e i tatticismi dei partner, con l'obnubilamento totale della complessità della problematica relativa alle votazioni pubblicistiche ed al suo collegamento con il circuito democratico capace di legittimare l'ordinamento (su questo v. sent. Corte cost. n.365/2007). Per ricostruirne lo svolgimento è indispensabile fare riferimento anche all'anno precedente nel contesto della storia costituzionale italiana e delle due fasi della Costituzione repubblicana.

Nel 2011, dopo il primo successo dagli anni '90 nell'effettuazione di quattro referendum abrogativi (le precedenti 24 consultazioni non avevano raggiunto il quorum dei votanti necessario), si riaccese l'interesse per la manovra referendaria in campo elettorale, che nel 2009 aveva collezionato l'ultimo insuccesso (quelle precedenti erano state nel 1999, nel 2000 e nel 2009). Proprio nel mese di giugno 2011 venne prospettata l'iniziativa referendaria di Stefano Passigli per il ritorno ad un sistema *proiettivo*, ipotesi supportata da un comitato di prestigio. Subito gli venne contrapposto in area PD da parte della componente prodiana e veltroniana l'alternativa, già prospettata nel 2007 durante la discussione sull'ipotesi referendaria Guzzetta-Segni, della *reviviscenza* del Mattarellum sia nella versione standard, sia in quella modificata di Andrea Morrone, un allievo di Augusto Barbera. Le tensioni infrapartito democratico portarono – collegate alla debolezza della segreteria Bersani a causa di avvenimenti che avevano coinvolto il consigliere regionale lombardo Penati – ad una improvvisa modifica di strategia. Non soltanto venne negato appoggio alla proposta di Passigli, che rapidamente operò atto di dedizione ritirando il progetto prima appoggiato dalla CGIL, ma nel corso del mese di luglio scese in campo Arturo Parisi, che affiancò alla testa del Comitato per il ritorno al Mattarellum Andrea Morrone, mentre la segreteria PD si rifugiò nelle technicalità di un progetto misto di tipo ungherese (v. la proposta di Violante).

La richiesta di referendum, appoggiata dall'IDV di Di Pietro in primis, si inserì nella cosiddetta *foto di Vasto*, in cui veniva prospettata un'alleanza tra PD, IDV e SEL alle elezioni del 2013. In questo contesto tutti i partners giocarono in maniera ambigua. Il PdL, in grave difficoltà per gli attacchi giudiziari al Presidente Berlusconi e per il progredire di una crisi economica devastante, ipotizzò il

ricorso alle primarie per la designazione del candidato alla presidenza del Consiglio per bocca del nuovo segretario Angelino Alfano, eletto a questa carica dopo l'insuccesso alle elezioni amministrative del mese di maggio. Il PD si lanciò formalmente nella tenzone referendaria, pur sapendo delle scarsissime (inesistenti) possibilità di una sentenza di ammissibilità del quesito Morrone-Parisi.

Sembrava (e fu) una specie di gioco delle parti in cui tutti persero tempo attorno al malato (alcuni commentatori ripresero la vecchia immagine borbonica del “facimme ammuina”), dicendo di voler rilegittimare il sistema politico attraverso l'intervento salvifico del popolo sovrano. Nel gennaio la Corte, che già nel maggio 2011, aveva avvertito come fosse impossibile utilizzare l'istituto della reviviscenza in campo referendario, emise la sentenza di inammissibilità in un contesto politico molto differente da quanto l'iniziativa era stata lanciata.

Nel novembre 2011, subito dopo l'approvazione della legge di stabilità, il Governo Berlusconi aveva presentato le dimissioni e Mario Monti, nominato qualche giorno prima, senatore a vita, era divenuto il nuovo presidente del Consiglio a capo di una formazione tecnico-politica alla cui base stava sostanzialmente l'appoggio del Capo dello Stato e una coalizione (ABC) di tipo emergenziale. La base programmatica della nuova formazione era ricavabile dalle Considerazioni del Governatore della Banca d'Italia (maggio 2011) e poi dalla lettera della BCE, che avevano caratterizzato il periodo dell'agonia del Governo Berlusconi nel periodo estate-autunno.

#### 4. La “road map” non percorsa

Dal punto di vista istituzionale venne ipotizzato tra le forze politiche in modo formalmente serio una *road map per la riforma*, che i partiti *commissariati dal Governo tecnico politico* avrebbero dovuto portare avanti per preparare degnamente le elezioni del 2013. Il programma si sostanzialmente in una serie d'interventi sui rimborsi elettorali (alias finanziamento pubblico), nell'applicazione dell'art. 49 Cost. relativo al partito politico, in una riforma costituzionale concentrata in particolare sul bicameralismo e – infine – nella riforma del sistema elettorale, di cui alla L. 270/2005.

Come ovvio, il punto fondamentale venne posto alla fine del percorso, nel tentativo di osservare come si sarebbe evoluta la contemporanea liquefazione del sistema partitico.

#### 5. Il topolino della legge sui rimborsi elettorali

Le cronache del 2012 sono state piene di lavori e di annunci, ma l'unico *frutto*, per adesso, è stata la legge sui rimborsi elettorali, che ha, tra l'altro, attribuito la delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle leggi concernenti il finanziamento dei partiti e dei movimenti politici e per l'armonizzazione del regime relativo alle detrazioni fiscali.

La legge prevede: la riduzione dei contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici, articolandolo come rimborso delle spese elettorali per il 70% e come cofinanziamento per il restante 30% (art.1); ai sensi dell'art. 5 si prevede atti costitutivi e statuti dei partiti e dei movimenti politici.

La normativa per l'attuazione dell'art. 49 Cost., che avrebbe significato la regolazione degli sregolati, è rimasta invece nel cassetto; la riforma costituzionale si è bloccata sulla richiesta – considerata da alcuni provocatoria – dell'elezione diretta del Capo dello Stato, mentre sul sistema elettorale l'altalena delle voci continua.

#### 6. Le prospettive

Mentre scrivo oramai i giochi sono fatti. A gennaio si era parlato, invece, di un accordo basato su una doppia rinuncia: il Pd avrebbe rinunciato alla sua *formale* propensione al doppio turno maggioritario in collegio uninominale; il Pdl avrebbe dovuto concedere il premio di coalizione. Si sarebbe ritornati ad un sistema proiettivo con clausole di esclusione a vario livello, soluzione che naturalmente avrebbe posto il problema della scelta tra i candidati e quindi quello della reintroduzione delle preferenze, richiesto dall'Udc e da settori del Pdl (gli ex-AN) e del Pd(alcuni ex-Margherita). La

conseguenza di una simile scelta sarebbe stata l'abbandono della scelta del partito o della coalizione di governo, caratteristica fondamentale della seconda fase della Costituzione repubblicana. La logica sistemica di un simile meccanismo proiettivo, di fronte all'emergenza economica e politica, sembrava ormai quella di favorire la decisione sulle alleanze di governo dopo le elezioni: si tratta di un ritorno all'archo-parlamentarismo descritto da Maurice Duverger negli anni Settanta. Una simile ipotesi assomigliava troppo alla proposta Passigli, per cui trovò subito avversari. I giovani leoni del Pd avevano avanzato l'idea del sistema ispano tedesco (più spagnolo che tedesco), discutendo anche sulla paternità del progetto stesso (Vassallo o Ceccanti), ma come ovvio la questione non stava e non sta nelle *technicalities*, ma nelle logiche sistemiche e nelle conseguenze coalizionali.

Lo sciogliersi del Pdl nelle elezioni amministrative, la crisi della Lega Nord, costretta alla staffetta Bossi-Maroni, e l'incremento esponenziale del Movimento 5 stelle di Grillo hanno suggerito cautele al Pd, che d'altro canto ha pensato che con il sistema vigente avrebbe finito per guadagnarci, e a tutti i soggetti coinvolti. Le stesse proposte di un premio non più alla coalizione vincitrice, ma al primo partito potevano sembrare razionali, ma in realtà non risolvevano i problemi se non in maniera parziale.

L'offerta politica di queste ultime settimane vede il riproporsi di un bipolarismo centrifugo in cui esistono molti soggetti, che tenderanno a riposizionarsi nel periodo postelettorale in una dinamica di tipo centripeto. La questione fondamentale delle alleanze si fonde, dunque, con quella della stabilità nella prossima legislatura e l'incertezza coalizionale finisce per sposarsi con la questione che nessuno solleva, ma che costituisce il vero macigno istituzionale, ovvero il bicameralismo paritario esistente. Questo – al di là di tutti i provvedimenti possibili di postposizione di una delle due camere – rende impossibile la governabilità del sistema. Lo si sapeva già ai tempi del Mattarellum (e d'altro canto era uno dei banchi del sistema ereditati dalla Assemblea Costituente) ed è ancora più evidente oggi con il Porcellum, che è caratterizzato da premi di maggioranza per la Camera a livello nazionale e per il Senato a livello regionale (e non si sottolinea i difetti al limite dell'incostituzionalità per quanto riguarda l'esclusione dal computo del premio dei voti dei cittadini residenti all'estero e di quelli valdaostani).

La legge 270/2005 è stata, dunque, mantenuta, nonostante la stessa abbia sostituito il principio elettivo con quello della nomina, non assicura la governabilità e lo stesso premio di coalizione introduce irrazionalità. Persiste anche lo scandalo del voto dei cittadini residenti all'estero in violazione palese di tutte le previsioni costituzionali di cui all'art. 48 Cost.

Il prossimo quinquennio dovrà risolvere questi ed altri nodi. Speriamo che sia possibile scioglierli, altrimenti si potrebbe sempre più materializzare il pericolo della crisi societaria, che si verifica quando tutti i principali sottosistemi (sociale, economico, politico-istituzionale) entrano simultaneamente in crisi.