

Recensione a "L'Urna di Pandora delle riforme" di G. Galli, F. Besostri e D.V. Comero - Pandora



PANDORA

RIVISTA DI TEORIA E POLITICA

Con l'approvazione della nuova legge elettorale ('Italicum') è stato compiuto un passo importante sul terreno delle riforme istituzionali. Il cammino dei 'riformatori', però, non può certo essere considerato concluso. La nuova legge lascia aperta sia la strada che porta a eventuali elezioni col 'Consultellum' (le nuove disposizioni valgono a partire dal 1° luglio 2016), sia la possibilità che, pur votando con la nuova legge (a partire, quindi, dalla seconda metà del prossimo anno), ci sia di mezzo un ostacolo non da poco: il Senato.

La nuova legge, infatti, riguarda solo la Camera dei deputati. Questo perché, nelle intenzioni originarie, parallelamente alla riscrittura della legge elettorale per la Camera doveva correre la riforma della Costituzione, che avrebbe dovuto rendere il Senato non elettivo, dimezzarne il potere legislativo ed estrometterlo anche del rapporto di fiducia col Governo, per una decisa rottura del bicameralismo paritario. Ma questa avventura inizia col cosiddetto 'patto del Nazareno', patto per le riforme nato nei primi tempi della segreteria Renzi (rilanciando le larghe intese già benedette, a suo tempo, da Napolitano), e oggi in crisi dopo l'elezione di Mattarella al Quirinale. Forza Italia, dopo aver contribuito alla nascita dell'Italicum, ha votato contro gridando alla dittatura. Con quale maggioranza – soprattutto al Senato – potranno dunque proseguire le riforme?

All'origine di questa storia si situa *L'Urna di Pandora delle Riforme. Renzi, le riforme istituzionali e l'Italicum* (Biblion edizioni, 2014). Il libro contiene tre saggi: nel primo, del politologo Giorgio Galli, si traccia una storia dell'ascesa di Renzi e del contesto politico circostante, a partire dalle primarie di coalizione del centrosinistra del 2012. Il saggio successivo, di Felice Besostri (giurista, avvocato ed ex senatore), descrive invece la battaglia contro il 'Porcellum' che ha portato alla sentenza di parziale illegittimità costituzionale (1/2014), illustrando le ragioni di incostituzionalità che ben possono concernere anche l'Italicum. L'ultimo saggio, infine, di Daniele Vittorio Comero, analista politico elettorale, ricostruisce il funzionamento del meccanismo elettorale nell'ambito del disegno complessivo delle riforme e la genesi dell'Italicum. Nella corposa appendice è riportato anche il testo integrale della sentenza della Consulta sul 'Porcellum'.

Il libro è utile per tentare di storicizzare il processo politico recente, onde non farsi travolgere dall'apparente velocità degli eventi, e spinge inoltre a interrogarsi su un innegabile paradosso. Per

anni, finché era in vigore il 'Porcellum', si è costantemente ripetuta la volontà di cambiarlo, senza farlo. Le proposte di Renzi per cambiare la legge elettorale, invece, sono arrivate quando il 'Porcellum' non c'era già più, per opera della Corte costituzionale (siamo all'inizio del 2014). Quasi che non fosse possibile votare con la legge modificata dalla Consulta: si poteva benissimo, ma non si voleva. Il paradosso è che, con la scusa di cancellare il 'Porcellum', già cancellato, lo si è per molti versi ripristinato.

Benché nel volume si analizzi la prima proposta dell'Italicum (prima delle modifiche approvate dal Senato a gennaio di quest'anno), la critica sostanziale rimane valida: la nuova legge rischia di ricadere nei motivi d'incostituzionalità rilevati dalla Corte per la vecchia legge. Sul premio di maggioranza: perché l'indicazione della soglia e il secondo turno continuano a non impedire che un partito col 25-30% dei voti a livello nazionale riceva una rappresentanza parlamentare maggiorata anche del 100%, con conseguente svalutazione dei voti ricevuti dagli altri (problema dell'uguaglianza del voto – art. 48 Cost. – 'in uscita', citato nella sentenza della Corte facendo rimando alla giurisprudenza tedesca). Infatti al ballottaggio non è previsto alcun vincolo numerico minimo (che renderebbe inutile, del resto, lo strumento): col risultato che la stessa minoranza di voti del primo turno può diventare maggioranza, e produrre i medesimi effetti distorsivi stigmatizzati dalla Corte.

I dubbi d'incostituzionalità restano pure sulla questione delle preferenze. Infatti è vero che nella nuova legge esse sono esprimibili, ma i capilista sono 'bloccati'. Da questo punto di vista, dopo anni di retorica sul fatto che «i cittadini devono poter scegliere i propri rappresentanti», il risultato della nuova legge è proprio quello di ridurre la possibilità, per i cittadini, di scegliere i propri rappresentanti: con la legge rimaneggiata dalla Corte, infatti, c'era una preferenza e non c'erano capilista bloccati. Poi si potrà anche dire che le preferenze fanno aumentare i costi delle elezioni, portano il voto di scambio etc.; ma l'importante è dire le cose in spirito di verità, perché è difficile eliminare la sensazione che l'argomento delle preferenze sia sempre stato usato in modo retorico e strumentale, cambiandogli verso secondo l'occasione.

L'Italicum viene parzialmente incontro alla sentenza della Corte perché le liste sono brevi (relative a collegi plurinominali piuttosto piccoli), e quindi 'conoscibili' (come chiedeva la sentenza). Ciò comporta, però, che una buona parte dei parlamentari sia 'nominata': con 100 collegi nazionali, un terzo circa dei parlamentari di maggioranza saranno 'bloccati' (capilista) e la percentuale sarà pure superiore per le liste di minoranza (che, oltre ai capilista, eleggono meno parlamentari). Si pone un dubbio di costituzionalità analogo a quello del 'Porcellum', anche se non riguardante tutti i seggi: quello del voto 'diretto' (art. 56 Cost.). Problema acuito dal fatto che la ripartizione dei seggi tra i vari collegi dipende dalla previa attribuzione del premio di maggioranza a livello nazionale.

Occorre ricordare che, se l'introduzione di una quota variabile di eletti 'preferiti' accanto a quelli 'nominati' è un passo avanti rispetto al 'Porcellum', nondimeno rappresenta un passo indietro rispetto al 'Consultellum', legge attualmente in vigore, la cui esistenza non è stata quasi mai menzionata. Essa è il frutto della battaglia di alcuni cittadini e avvocati, tra cui lo stesso Besostri.

Un problema teorico è il seguente: può una legge elettorale essere dichiarata incostituzionale? Perché si potrebbe capziosamente sostenere che essa, essendo costituzionalmente necessaria

(senza legge elettorale non si potrebbe eleggere il nuovo Parlamento), è sostanzialmente intangibile, anche se palesemente violi i diritti politici. Ma, nel caso di specie, l'intervento della Corte è stato parziale e la legge era perfettamente utilizzabile per un nuovo voto. Il problema pratico e rilevante era invece come fare a permettere alla Corte costituzionale di pronunciarsi sulla legge medesima. In Italia, infatti, non esiste il ricorso diretto alla Corte. La soluzione infine trovata, che è riuscita a superare anche la riluttanza della magistratura, è stata un'azione di accertamento tesa a far dichiarare la lesione del diritto al voto. Dopo due gradi di giudizio avversi, la Cassazione ha infine chiamato in causa la Corte costituzionale, che si è pronunciata per la parziale incostituzionalità. Ciò ha permesso alla Cassazione di dichiarare violato, per anni, il diritto al voto dei cittadini.

Questa battaglia coraggiosa, però, di fatto ha avuto come esito la corsa a ripristinare il maggioritario. Le proposte iniziali di Renzi erano tutte più maggioritarie del vecchio 'Mattarellum'. E l'approdo finale, l'Italicum, finisce per essere più maggioritario e distorsivo dello stesso 'Porcellum'. Il premio, infatti, va alla lista e non alla coalizione. Questo, tra l'altro, avviene proprio nel momento in cui l'Italia si allontana decisamente dal 'bipolarismo' (indotto dall'esistenza di Berlusconi e dell'antiberlusconismo) per approdare a un sostanziale 'tripartitismo' molto più simile alla Prima Repubblica (senza considerare i partiti minori che con gli attuali sbarramenti difficilmente possono avere seggi in Parlamento).

C'è, all'origine della discussione, un incontestato presupposto del maggioritario, strettamente legato al presupposto che la struttura istituzionale, così com'è, non vada bene. Rottura del bicameralismo perfetto, aumento dei poteri del Governo e in particolare del Presidente del Consiglio: questa è la strada tracciata. La direzione sembra essere una Repubblica presidenziale o semipresidenziale, la cui instaurazione è di fatto preceduta dalla formula elettorale maggioritaria. Che allo stato attuale esista la maggioranza per la riforma della Costituzione è da vedere: non è impossibile, come detto, che alle prossime elezioni si voti la Camera con la nuova legge e il Senato, tale e quale a ora, con la vecchia ('Consultellum'). Che la riforma riesca o no, non è ozioso chiedersi se il presupposto presidenzial-maggioritario sia veramente quello giusto, specie nel contesto attuale; senza dimenticare che gli istituti di garanzia previsti dalla Costituzione sono vanificati da maggioranze parlamentari artificialmente costruite (*in primis*, la stessa revisione della Costituzione).