

14 FEBBRAIO 2018

La legge elettorale, il caso e la necessità di formare un governo

di Gianmario Demuro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cagliari



La legge elettorale, il caso e la necessità di formare un governo *

di Gianmario Demuro

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cagliari

1. Una forma degenerata d'arte è nota come "l'arte che copia il caso", questa definizione di Harold Rosenberg in *La tradizione del nuovo*, Milano 1964, p. 12, scritta in polemica con l'immobilismo artistico americano, può essere utilizzata per descrivere il punto di partenza nel quale collocare lo scenario costituzionale che avremo di fronte dal 5 marzo in poi.

Il *Rosatellum* è, infatti, una *legge elettorale che copia il caso*, una legge elettorale che potrà funzionare *a caso*, una legge che non interviene per dare regole al *caso* né, tantomeno per prescrivere un indirizzo popolare al governo che verrà. Si tratta di una legge elettorale in balia del *caso* e che rischia di non saper eleggere una maggioranza in grado di formare un nuovo governo. Partiamo da alcuni elementi strutturali che appaiono evidenti nella legge elettorale.

Il primo, è una legge elettorale che non nasce da una motivazione popolare, da una discussione pubblica. Sono passati i tempi in cui la legge elettorale era stata concepita come frutto di una battaglia referendaria e di una scelta popolare travolgente che nel 1991 e nel 1993 ha determinato il clima culturale e politico per riscrivere la legge elettorale che aveva tenuto a battesimo e accompagnato la Repubblica per quasi cinquant'anni.

Con l'avvento del *Porcellum* nel 2005 cambia del tutto la prospettiva e la legge elettorale si sposta dall'ispirazione del corpo elettorale alla disponibilità delle forze politiche in Parlamento, o meglio delle sue, temporanee, aggregazioni di maggioranza. Nel 2005, infatti, il *Porcellum* è ispirato dai sondaggi elettorali in mano alla maggioranza di governo che approva una legge in Parlamento nella consapevolezza che si tratti di una *lois de combat* contro la possibilità che la maggioranza di governo non possa essere confermata nelle imminenti elezioni.

Il secondo, con il *Rosatellum* si consolida una stagione di leggi elettorali senza nessuna ispirazione né valutazione popolare, ma si tratta di leggi interamente pensate dalle forze politiche in Parlamento e per nulla discusse né prima né dopo la loro approvazione. In questa sede non è tanto importante ricordare

* Intervento tenuto al seminario a porte chiuse organizzato da *federalismi*, *FormAP* e *Osservatorio sui processi di governo* il 5 febbraio 2018 sul tema delle regole per il conferimento dell'incarico a formare il governo.

quale sia stata la formula elettorale (proporzionale puro, maggioritario corretto dal proporzionale, proporzionale con premio di maggioranza, sistema misto) quanto il fatto che le leggi elettorali sono state, nel corso degli ultimi anni, una materia nell'intera disponibilità delle forze politiche senza nessun principio unificatore al quale dovessero ispirarsi. Una volta venuto meno il principio secondo cui la legge elettorale avrebbe dovuto garantire l'alternanza di governo e un esecutivo scelto direttamente dai cittadini; i partiti si sono ripresi la legge elettorale e l'unico principio unificante è che le forze politiche accettano che la prova elettorale sia solamente una fase della costruzione di un accordo di governo che potrà intervenire anche dopo le elezioni.

In sintesi, la legge elettorale cessa di dare "una forma" al governo e diventa un insieme di regole che accompagnano una direzione del tutto sottratta al decisore popolare, considerato troppo instabile, e indirizzata verso le regole che promanano da accordi instabili, un luogo certamente più ristretto di decisione politica.

2. Una volta poste le premesse, vediamo come la scelta parlamentare sulla legge elettorale possa incidere sulla formazione stessa del Governo e, di conseguenza, quali regole costituzionali scritte e non scritte dovranno regolare la fase di formazione del Governo.

L'Istituto Cattaneo in *Che programmi avete per le elezioni? Analisi delle proposte politiche dei partiti* pubblicato nel febbraio '18 ha valutato le *policies* previste dai programmi di governo delle singole forze politiche in competizione elettorale e ne ha tratto un giudizio piuttosto chiaro: "l'accresciuta rilevanza dell'Unione europea come vera e propria dimensione della competizione politica, oltre ad avere contribuito alla progressiva frammentazione del quadro politico, è probabile renderà ancor più complesse sia la sopravvivenza delle coalizioni pre-elettorali, soprattutto nel centro-destra, sia la soluzione del puzzle di una maggioranza di governo auto-sufficiente e operativa dopo il voto".

Viene così descritto un contesto politico a *maggioranza ancora da costruire* e il rischio di instabilità è, assolutamente, chiaro e stupisce che non sia stato valutato dalle forze politiche che hanno approvato il *Rosatellum* e che hanno scelto un sistema elettorale in cui l'effetto maggioritario è affidato al *caso* della vittoria nei collegi uninominali.

Di conseguenza appare chiaro che i tre partiti o coalizioni principali che si presentano alle elezioni abbiano come scopo precipuo quello di portare in Parlamento le forze sufficienti a formare coalizioni *post*-elettorali e, per tale motivi, alcune parti programmatiche sono trasversalmente modificabili dopo il voto. Quali saranno i margini di oscillazione rispetto ai programmi elettorali che, obbligatoriamente, sono stati depositati e resi pubblici? I programmi elettorali sono modificabili dopo il voto? Qualunque Governo potrà essere accettato?

Domande queste che sembrano avere una soluzione solamente politica ma che, tuttavia, devono rimanere nell'alveo delle regole costituzionali che dovranno essere applicate dal Presidente della Repubblica all'atto dell'attribuzione dell'incarico di formare un nuovo Governo.

Dal punto di vista delle regole costituzionali e dalla regolarità di applicazione appare chiaro che il Governo sarà formato in Parlamento e la sua stabilità sarà del tutto rimessa agli accordi *post*-elettorali che saranno stipulati *in* Parlamento. Pertanto appaiono del tutto fuori dalle regole e dalla regolarità costituzionale liste di ministri pre-compilate, richieste d'incarico scollegate dalla probabilità di avere la maggioranza in Parlamento, tentativi di far dire alla legge elettorale ciò che invece non può esprimere perché politicamente muta. L'unica certezza è che sarà il Presidente della Repubblica a scegliere a chi conferire l'incarico e a valutare se vi sono limiti costituzionali agli accordi di governo per chiedere la fiducia in Parlamento. Come abbiamo scritto se è vero che la legge elettorale non garantisce la governabilità, tuttavia in virtù della formula proporzionale e delle basse soglie d'ingresso potrà portare in Parlamento anche forze politiche che, genericamente, possiamo definire "anti-sistema". Quali regole costituzionali dovranno essere applicate dal Presidente della Repubblica in questo caso?

Le regole non sono tante e prescrivono che il Presidente della Repubblica debba conferire l'incarico a colui che sia in grado di trovare una maggioranza per formare il governo direttamente *in* Parlamento. Una volta che il Presidente incaricato sia in grado di avere una maggioranza in Parlamento scioglie la riserva, è nominato dal Presidente, il Governo giura e torna in Parlamento per il voto di fiducia.

In conclusione, l'incarico dovrà essere finalizzato a formare il Governo e l'unico dovere presidenziale sta nella necessità di incaricare chi sarà in grado di dare un Governo che sia in grado di ottenere la fiducia in Parlamento, l'auspicio è che non sia accettabile *qualsiasi* accordo tra le forze politiche ma che esso sia orientato a un Governo che possa avere una stabilità perlomeno presunta. Eventuali governi di minoranza dovrebbero essere evitati o, perlomeno, relegati a ipotesi che, in temi brevi, portino allo scioglimento anticipato del Parlamento e a nuove elezioni.