

# Chi legittima i governanti

Stefano Ceccanti

**I**l tema dell'elezione diretta (o comunque della legittimazione diretta) dei governanti fa solo una fugace apparizione nei lavori della Costituente del 1946-1947. Il tema, però, riemerge potentemente di fatto nelle prime elezioni politiche dell'aprile 1948 giacché la polarizzazione interna, modellata su quella internazionale, semplifica drasticamente il sistema dei partiti e favorisce la legittimazione diretta di De Gasperi, leader del partito dominante e dell'unica possibile coalizione di Governo. Con la riorganizzazione della destra monarchica e missina che tripolarizza l'offerta politica, De Gasperi ricorre nel 1953 alla legge elettorale a premio di maggioranza per tentare di mantenere in seggi gli equilibri che nel 1948 erano dovuti solo ai voti e a quella specifica contingenza politica. Il premio in seggi avrebbe a prima vista portato la coalizione centrista nel suo insieme al 65% dei seggi (ove essa avesse superato il quorum del 50% più uno dei voti), ma, soprattutto, avrebbe portato la sua Dc, con poco più del 40% intorno alla maggioranza assoluta dei seggi, stabilizzando la sua legittimazione diretta. Quello era in effetti l'obiettivo reale: altrimenti non si spiegherebbe la stranezza di un premio che a prima vista avrebbe rafforzato una maggioranza già esistente, rispetto ai tradizionali meccanismi selettivi che invece trasformano una maggioranza relativa in voti in una assoluta in seggi.

Dal mancato scatto di quel premio derivano varie conseguenze: soprattutto il fatto che da allora la legittimazione diretta è esclusa in sé dal funzionamento delle coalizioni di governo. La Dc resta partito dominante intorno al 40% dei voti fino al 1983, ma non consente a nessun successore di De Gasperi, una volta fallito il tentativo del leader trentino, di ereditarne il doppio status di leader di partito e di segretario.

Lo scandalo P2 del 1981, con le conseguenti dimissioni del Governo Forlani, e il ridimensionamento elettorale subito nel 1983, fanno sì che la carica di Presidente del Consiglio non sia più limitata ai soli capicorrente della Dc che non ricoprissero la carica di segretario, ma si apra, anche con possibile rotazione, ai leader degli altri partiti di Governo (il primo fu Spadolini nel giugno 1981). L'Italia diventa, tra le grandi democrazie europee, l'unico (ed estremo) riferimento del modello di democrazia mediata, ormai associata all'idea d'impotenza giacché la contesa per la leadership non riesce a trovare convenzioni riconosciute secondo cui attribuirle, come si vede nella legislatura che inizia nel 1983 col fallimento del cosiddetto "patto della staffetta" o "lodo Spadolini" tra Craxi e De Mita che porta allo scioglimento anticipato traumatico del 1987.

Su impulso di una richiesta referendaria in tal senso, nell'ultima legislatura segnata dal primo sistema dei partiti, fu approvata la legge n. 81 del marzo 1993 che introduce l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, nella consapevolezza che a livello locale il sistema aveva perso qualsiasi capacità autoregolativa. Tale legge risolve drasticamente il problema non solo e non tanto col premio di maggio-

ranza in termini di formula elettorale, ma soprattutto riprendendo di peso il modello neo-parlamentare duvergeriano del 1956, segnato dall'elezione formalmente diretta del sindaco e dal rapporto di "simul stabunt simul cadent" con la relativa assemblea. Le due successive legislature, le prime del secondo sistema dei partiti, finiscono per allineare su tale modello anche il sistema regionale: con la legge 43 del 1995 si introduce il premio di maggioranza sulla base del listino regionale, il cui capolista è direttamente legittimato per indicazione politica ad essere investito come Presidente. Siccome però il meccanismo di razionalizzazione è debole (solo una crisi nel primo biennio porta ad un voto anticipato al termine del biennio stesso) e rapidamente eluso in varie Regioni con ribaltamenti di maggioranze che, pur perfettamente legali vengono percepiti come illegittimi, la legge costituzionale 1/1999 prevede, a partire dal turno del 2000, il passaggio dalla legittimazione alla vera e propria elezione diretta e importa da comuni e province il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*. La situazione è rimasta invece a lungo più contraddittoria per il livello nazionale. Le forze politiche che approvano le leggi elettorali "Mattarella" (276 e 277 del 1993) adottano un sistema selettivo a turno unico che combina incentivi limitati alla bipolarizzazione ma che, nel contempo, tutela anche la frammentazione (sia col turno unico che richiede di spalmare i collegi tra i partiti pre-esistenti di ogni area politica sia col voto proporzionale su scheda separata). In realtà immaginano che il sistema possa semplificarsi senza produrre una legittimazione diretta del vertice dell'esecutivo: pensano ad una coalizione post-elettorale tra il centro e la sinistra escludendo le due destre allora separate (Lega e Msi).

La legittimazione finisce per prodursi in modo inaspettato per il cambiamento dell'offerta politica dovuto all'iniziativa di Berlusconi che fonda Forza Italia ad inizio 1994, perno di due coalizioni territoriali distinte con Lega (al Nord) ed il Movimento sociale italiano (al centro e al Sud), che poi riesce a fondere in Parlamento.

L'effetto è, per varie ragioni, di breve durata e già a fine 1994 col Governo tecnico Dini, l'Italia sperimenta quell'alternanza nelle legislature di Governi iniziali a legittimazione diretta seguiti da esecutivi che si sorreggono sul correttivo presidenziale, puntualmente descritta da Lauvaux e Le Divellec nella quarta edizione del loro manuale.

Come reagiscono le forze politiche a tali eventi? Un primo filone, prevalente, cerca di riproporre con vari tentativi di riforma elettorale e costituzionale, la logica neo-parlamentare anche sul livello nazionale, ferma la difficoltà di riprodurre su tale piano il meccanismo iper-razionalizzato del *simul stabunt simul cadent*. Questo filone è quello che ha espresso in ultima analisi anche il combinato disposto tra l'attuale progetto di riforma costituzionale (che rimuove il rapporto fiduciario col Senato, premessa quanto meno necessaria) e la legge elettorale 52/2015 (il cosiddetto Italicum che punta sul premio ad un'unica lista anziché ad una coalizione). Una soluzione dotata di un certo grado di coerenza interna a differenza del

tentativo di riforma costituzionale del centrodestra bocciato nel referendum del 2006 il quale, blindando una continuità della coalizione vincente durante il mandato, impedendo cioè Governi successivi al primo con maggioranza diversa, avrebbe finito in realtà col rafforzare i poteri di veto dentro la coalizione medesima.

Il secondo filone, minoritario ma più forte nelle fasi in cui si è manifestata la forza del correttivo presidenziale, ha invece mirato a rendere stabile tale correttivo puntando sull'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ora in modo meno coerente con tale funzione come nel caso della Bicamerale D'Alema in cui al Presidente eletto sarebbero stati confusamente ridotti i poteri formali, ora in modo più coerente, chiaramente modellato sul sistema francese, come nel documento presentato da alcuni componenti della Commissione del Governo Letta.

Al momento, sembrano convergere verso la possibile stabilizzazione del modello di legittimazione di-

retta del Presidente del Consiglio sia le novità normative intercorse (la legge 52/2015 e la riforma costituzionale sospesa in attesa del referendum del prossimo ottobre), sia le novità politiche che si sono con esse intrecciate, ossia il ritorno all'unione personale tra figura del segretario del partito di maggioranza e leader di governo che Renzi sembra aver realizzato, in coerenza con lo statuto del Partito Democratico. Tale statuto, infatti, non a caso prevede per il segretario-candidato premier primarie aperte agli elettori, non nei modi strutturalmente contingenti e reversibili come dopo De Gasperi era stato consentito ai due leader dc Fanfani (1958) e De Mita (1988). Norme, convenzioni e prassi sembrano potersi allineare, almeno per il momento, in modo coerente.

*(Sintesi dell'intervento al convegno internazionale di Rouen su "La legittimazione dei governanti").*



**Alcide De Gasperi**

