



I RISULTATI ELETTORALI NELLA TEMPESTA EUROPEA

di

Sandro Staiano

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Napoli Federico II)*

16 maggio 2012

1. Le recenti tornate elettorali in Italia, Germania, Francia e Grecia (amministrativa quella italiana, regionale quella tedesca, politiche negli altri due Paesi: una diversità che non le rende pienamente raffrontabili in ottica strettamente congiunturale, e che tuttavia non oscura rimarchevoli fattori strutturali comuni), possono (forse debbono) essere lette anche con riferimento al tempo, più lungo di quello contingente, in cui va collocato il rapporto tra sistemi politici e processo federativo europeo.

I sistemi di partito, e con essi le forme di governo, sono sottoposte in Europa a sollecitazioni inedite: la causa primaria è nell'irrisolta doppiezza delle linee secondo le quali tale processo si è andato disponendo.

All'origine v'era l'utopia dei "padri fondatori": regolare i mercati, correggendone le dinamiche spontanee ove esse comportassero costi sociali troppo pesanti; lasciare che tali dinamiche si dispiegassero, ove potessero condurre a un'armonizzazione virtuosa. In questa logica, le politiche sociali, già in forza dell'originario art. 51 del Trattato, rimanevano nazionali; le differenze venivano accettate e presupposte, e coordinate solo per quanto necessario in un quadro in cui si voleva garantire la libertà di circolazione dei lavoratori e la libertà di stabilimento. Ne sarebbe derivata la naturale armonizzazione verso l'alto dei regimi di protezione sociale; e, nel processo di integrazione europea, sarebbe stato inserito un fattore di attenuazione delle diseguaglianze, dunque di superamento di squilibri e diseconomie.

Ma a risultare illusoria è presto la “naturalità” dell’armonizzazione attesa. L’esperienza rivela che l’ostacolo maggiore al conseguimento di quell’originario obiettivo è nella difficoltà dell’azione regolativa per inefficienza dei processi decisionali, improntati alla logica dei Trattati (decisioni all’unanimità secondo i moduli del metodo intergovernativo). Insomma, i “padri fondatori” non avevano messo in conto il deficit di costituzionalizzazione: questo allontana il processo di integrazione dalle premesse storiche che essi avevano ritenuto di costruire.

Le vicende del Trattato, fino all’oggi, confermano, infatti, l’oscillazione verso soluzioni che erodono sia le vie nazionali ai sistemi di *welfare*, sia le politiche intese a indurre l’espansione dei meccanismi di protezione sociale, in mancanza della codificazione di principi costituzionali europei che si impongano all’osservanza nei singoli Paesi e nelle sedi della decisione comunitaria.

Con Maastricht, nella logica dei limiti massimi imposti al deficit pubblico e al tasso di inflazione nei singoli Stati, e con la conseguente potente limitazione di autonome politiche macroeconomiche statali, la “flessibilità” (verso il basso) dei sistemi di protezione sociale si afferma come valore, come espressione di “modernità”, in opposizione al vizio antico del *deficit spending* nei singoli Paesi. E lo “spirito di Maastricht” continua ad aleggiare in Europa, attraversando le novellazioni del Trattato: nelle rigidità del “Patto di stabilità” come strumento di vincolo e di controllo sulle scelte economico-monetarie. E traendo linfa dalla messa in opera del modello del “mutuo riconoscimento” (qualsiasi bene prodotto e commercializzato legittimamente in uno Stato membro deve potere avere accesso ai mercati di tutti gli altri Stati membri: principio poi esteso alla circolazione dei servizi e delle persone), in cui si manifesta un bagliore del mercato autoregolatore e la tendenza all’erosione delle garanzie nazionali offerte dai sistemi di *welfare*.

Agli occhi dei “popoli europei”, l’effetto di minaccia ai livelli di protezione sociale e agli stili di vita risulta accentuato dalla severità della crisi economica; effetto tanto più pesante per l’aumentare della distanza temporale tra recessione e ripresa, imputabile anche all’adozione di misure pro-cicliche piuttosto che anti-cicliche, imposte ai singoli Paesi dalle economie nazionali dominanti nella loro interpretazione (non disinteressata) del processo di integrazione.

2. Il problema più difficile innanzi ai partiti in ogni Stato europeo è dunque nella risposta da dare alla richiesta sempre più pressante di completare la costruzione di un’Europa che non sia più solo la “fonte soggettiva” che impone difficili obiettivi di “risanamento”,

senza che sia immediatamente individuabile il fondamento diretto di una tale potenza normativa nella volontà dei popoli. Di fare, cioè, dell'Europa un soggetto politico compiuto, legittimato a porre in essere soluzioni ragionevoli, non dominate da singoli Stati, ma sorrette, come non è stato sinora, dalla consapevolezza piena del grado di interconnessione tra le economie. Dare una risposta tanto alta – questa la pressione che grava sulle classi dirigenti e sui partiti – o, nell'impossibilità di darla, ripristinare la funzione protettiva dei confini nazionali, rinunciando a ogni speranza di realizzare l'«utopia europea»: alternativa, quest'ultima, impossibile senza regressione economica, sociale, culturale, in ultima istanza senza declino. E che pure – se ricercata e perseguita e non subita per insufficiente capacità analitica e progettuale – richiederebbe una certa tragica grandezza.

I recenti risultati elettorali vanno considerati in ragione del grado di “efficienza democratica” che ogni singolo sistema partitico ha mostrato nell'affrontare tali fattori critici nel contesto europeo.

In Francia, tutto si è apparentemente contenuto in una naturale alternanza, pienamente ascrivibile alla fisiologia del sistema, tra una forza conservatrice, orientata secondo la logica del rigore nel risanamento dei bilanci, e una forza ispirata a un europeismo più flessibile e, in connessione, a politiche economiche più attente alle ragioni dello Stato sociale. E si può ritenere abbia giocato anche un riflesso di orgoglio nazionale, innanzi a quello che è stato percepito come un eccesso di condiscendenza del Presidente, poi non riletto, nei confronti dell'alleato tedesco (anche per il primo infelice tentativo di *political endorsement* da parte di un capo di Governo straniero a vantaggio del candidato alla Presidenza nazionale: in Francia, ha avuto gli effetti del “bacio della medusa”). E qui si potrebbe fermare la considerazione delle cose, specie se seguissero a breve elezioni per l'Assemblea nazionale dalle quali risultasse spostato l'asse politico di essa verso lo schieramento omogeneo al Presidente eletto.

Tuttavia, non sembra consentito fare affidamento su una prospettiva tanto semplicemente lineare.

Il risultato francese va inquadrato, infatti, nella corrispondente forma di governo, che, come è noto, è aperta a due esiti funzionali, in ragione della identità o della diversità di orientamento politico tra Presidente e maggioranza parlamentare. La seconda ipotesi – la “coabitazione” – nell'esperienza che ne è stata finora compiuta, è quella meno “efficiente”: vincola il Presidente a nominare un capo del Governo gradito alla maggioranza a lui avversa; lo induce a ritrarsi, quanto alle funzioni, entro la ridotta del “dominio riservato”; lo spinge a scrutare la possibilità dello scioglimento anticipato per ottenere una composizione dell'Assemblea nazionale politicamente a sé omogenea, con effetti di incertezza e di

precarietà. Ora però – in considerazione del non ampio differenziale di consenso che ha diviso i due competitori per la Presidenza (il soccombente, peraltro, ha pagato il prezzo di una certa caduta di immagine personale), e valutando l'incombere di forze estreme, ipernazionaliste, xenofobe e programmaticamente contrarie all'integrazione europea, che hanno ottenuto un rimarchevole successo elettorale – se dalle prossime elezioni per l'Assemblea nazionale non dovesse sortire una solida maggioranza corrispondente all'orientamento del Presidente eletto, la "coabitazione" diverrebbe una soluzione consolidata, risultando disincentivata, comunque rischiosa, l'arma dello scioglimento anticipato. L'ipotesi coabitativa – perdendo i caratteri di contingente transitorietà che l'hanno sempre caratterizzata – potrebbe essere, allora, la via francese a un governo unitario del processo costituente europeo.

Discorso analogo potrebbe valere nel caso tedesco. In Germania, le elezioni regionali vedono prevalere da qualche tempo la SPD, ora all'opposizione a livello nazionale (le cronache contano dodici sconfitte consecutive della CDU, l'ultima in ordine di tempo, particolarmente netta, nel Nord Reno Westfalia). Se il trend perdurasse, e tuttavia non risultasse travolto almeno nell'immediato il Governo centrale (anche per un certo effetto di frammentazione derivante dal successo di formazioni estranee al sistema partitico tradizionale, caratterizzate da una forte restrizione programmatica, e tuttavia dalla capacità di raccogliere esteso consenso intorno all'unica istanza di cui si fanno portatrici: è il caso della *Piratenpartei*, che propone pressoché unicamente la riforma del copyright, e raccoglie ampie adesioni tra gli utenti di Internet), la forma di governo tedesca, in cui la *Große Koalition* è soluzione infrequente e transitoria, potrebbe invece vedere in questo tipo di alleanza uno strumento per accelerare il processo di integrazione europea, depurando la politica tedesca dall'ossessiva ricerca di una primazia in Europa innervata dalla pretesa di imporre politiche di bilancio rigoriste, talvolta spinte oltre il limite della sostenibilità. Ne potrebbe derivare un mutamento di politica economica di cui si sente la crescente necessità.

In Francia e in Germania, dunque, soluzioni quali la *Cohabitation* e la *Große Koalition*, che, in tempi di normalità costituzionale, sono un esito tendenzialmente disfunzionale da assorbire e superare, possono divenire lo strumento per far avanzare il processo costituente europeo, riconducendo a razionalità le politiche che lo intersecano: a tanto potrebbe portare la virtuosa elasticità delle forme di Governo nel rapporto con il sistema dei partiti.

In Grecia, invece, i risultati elettorali, con la sconfitta della coalizione al governo, hanno condotto a gravi difficoltà nel formare un Esecutivo, e comunque alla già evidente impossibilità di trovare una soluzione forte e stabile: qui la forma di Governo si mostra tanto disfunzionale da mettere a rischio la stessa forma di Stato. E i partiti attraversano una crisi di

legittimazione straordinariamente grave. Anche per questi motivi, il caso greco dovrebbe indurre ad accelerare un mutamento di indirizzo nelle politiche europee di bilancio. Non si può coltivare l'illusione che si possa sospingere la Grecia fuori dell'Europa economica e politica senza ripercussioni sul processo costituente europeo: l'uscita della Grecia dall'area Euro, non solo avrebbe conseguenze quasi immediate sulla posizione di altri Paesi, ma, affievolendo i meccanismi protettivi derivanti dall'appartenenza europea, rischierebbe di escludere l'ordinamento greco anche dal novero delle democrazie. Gli effetti sulla sorte dell'Europa sarebbero incalcolabili.

3. In Italia, il risultato elettorale conferma la crisi, in qualche caso il collasso, dei “partiti personali”; invece i partiti a struttura “tradizionale” (nazionali, territoriali e ad assetto tendenzialmente oligarchico) denunciano la perdurante difficoltà a governare la fase economica e politica, ma mostrano una rimarchevole vitalità.

Invero, nel sistema dei partiti italiano, a testimonianza della sua interna differenziazione e disomogeneità, i singoli attori ottengono risultati diversi pur nel comune ripiegamento tattico dall'area di governo: l'Esecutivo “tecnico” – cioè formato da personalità estranee ai partiti, e connotato da legami deboli con essi e con le rispettive dirigenze, ma da legami forti con altri ambienti economici e culturali – avrebbe dovuto consentire una sorta di moratoria generalizzata nella pressione ormai intollerabile di cui tutti i partiti (per motivi non sempre coincidenti) soffrivano a causa del cronico deficit di capacità di decidere misure all'altezza delle gravi difficoltà derivanti dal ciclo economico. Il prezzo da pagare era nella severa restrizione del grado di legittimazione democratica dell'Esecutivo (dovendosi accettare che il Governo fosse sorretto da altri tipi di legittimazione istituzionale e sociale); compensato, tuttavia, dalla sottrazione dei partiti al carico, non sostenibile, di scelte impopolari dirette, in modo che essi potessero riorganizzarsi e rinvigorirsi. La forma di governo italiana avrebbe dovuto attraversare una fase transitoria di “praeterpartitismo”, oltre la quale i partiti avrebbero potuto riprendere campo, e con essi avrebbe ripreso campo il circuito della legittimazione da essi intermediato.

I risultati elettorali non corrispondono del tutto a questo disegno, o almeno lo rendono assai problematico.

Infatti, il partito personale nazionale, che aveva espresso la guida del Governo, è colto nel mezzo di una ristrutturazione incompiuta e difficile. È evidente che la sua crisi – derivante “naturalmente” dalla sua dimensione, poiché oltre una certa soglia di consenso, e dunque di complessità organizzativa, la leadership concentrata in via esclusiva nella persona del capo

diviene impraticabile – avrebbe richiesto scelte più radicali e meno continuiste di quelle di fatto apprestate.

I partiti personali regionali (costruiti intorno a un leader che è anche a capo della Regione, e la cui base organizzativa e di consenso è in una rete autonoma di relazioni, i cui nodi legano attori collocati nelle istituzioni, nel mondo delle imprese, in vari tipi di formazioni sociali) hanno a lungo mostrato una maggiore compattezza e una minore esposizione ai fattori di crisi cui è esposto il partito personale nazionale: essi presentano una dimensione più controllabile e una presenza territoriale più strutturata. E hanno potuto variamente raccordarsi con i partiti nazionali (personali e non) modulando l'intensità del legame con essi. I fattori che possono metterli in crisi sono di tipo prevalentemente esogeno, cioè esterni al quadro delle relazioni strettamente politiche. Sennonché tali fattori esogeni si sono appunto prodotti, assumendo la forma della iniziativa della magistratura a carico del *network* politico ed economico che costituisce il tessuto connettivo del partito personale regionale; iniziativa che si raccorda con una puntuale e intensa attenzione mediatica, in un circuito di reciproca alimentazione non inedito nell'esperienza italiana. Tanto è avvenuto nel caso lombardo, ove la crisi del partito personale regionale ha contribuito alla bassa *performance* del partito nazionale confederato.

Considerazioni analoghe potrebbero farsi per il partito personale macroregionale, la Lega (nel quale, dopo la sconfitta elettorale, prosegue un percorso, che sembra destinato a essere rapido, verso un assetto tradizionale di tipo oligarchico).

La tornata elettorale è stata segnata anche dal successo – territorialmente limitato – del “Movimento Cinque Stelle” (M5S): una forza non ancora del tutto decifrabile. Non sembra trattarsi di un partito personale nelle forme note: v'è una sorta di mentore di candidati locali alle elezioni amministrative, ciascuno dei quali presenta un programma tagliato in chiave precipuamente comunale. Il mentore opera a sostegno dei candidati sia nelle forme tradizionali del rapporto diretto con la “piazza” (comizi marcatamente spettacolarizzati), sia soprattutto attraverso Internet. Il suo controllo sugli aderenti (sono stabilite forme di adesione per via “elettronica”) è debole, consistendo in critiche e divieti manifestati “in rete” (che naturalmente hanno un variabile grado di efficacia), e, sul piano giuridico, nella gestione del “marchio-simbolo”, il cui uso può essere liberamente concesso o revocato ai singoli candidati. Il consenso considerevole ottenuto dal M5S (che tuttavia, in ragione della vigente formula elettorale e dell'indisponibilità a formare fin dal primo turno cartelli elettorali, quasi mai si è tradotto in elezione dei candidati alla carica di Sindaco) potrebbe avere, almeno in parte, la stessa natura di quello arreso alle liste civiche copiosamente presenti nella competizione

amministrativa che si è appena svolta. Ma è assai probabile che vi sia anche un notevole potenziale spendibile in elezioni politiche generali (di cui non pare però valutabile la dimensione, poiché le stime pure proposte sulla base della *performance* amministrativa debbono essere accolte con molta prudenza). Da questo punto di vista, le posizioni espresse dal fondatore del movimento sono simili a quelle proprie del populismo più radicale presente in Europa, cui ha aderito una quota crescente dell'elettorato nella situazione di crisi in atto: chiusura all'immigrazione, uscita dall'area Euro, ribellione all'imposizione fiscale. Valgono dunque considerazioni analoghe a quelle proponibili per queste formazioni: i loro eletti non possono essere inclusi in alleanze di governo; ma il coagulo intorno a quelle forze di un consenso elettorale significativo può impedire ai partiti o alle coalizioni maggiori di conseguire una maggioranza "autosufficiente", e può dunque spingere a governi "unitari" o "ampi".

Nel caso del M5S, peraltro, anche questa prospettiva è piuttosto incerta: in presenza della richiamata debolezza e vulnerabilità strutturale della leadership, si tratta di verificare quanta capacità conformativa possa avere il "divieto di alleanze" pronunciato dal mentore: un primo indicatore utile potrebbe essere il comportamento che gli aderenti al movimento terranno in vista del secondo turno delle elezioni comunali.

4. Dai risultati elettorali nel contesto europeo viene, per i partiti italiani, il richiamo a un principio di precauzione nel maneggio delle "riforme".

È anzitutto evidente che una revisione della formula elettorale mutuata da modelli stranieri (diverse ne sono state proposte prima delle elezioni, altre dopo, altre presumibilmente saranno prospettate più avanti: tedesca, spagnola, ibridazioni tra queste due, doppio turno alla francese, ecc.) non potrebbe che trascinare con sé anche i tratti salienti della disciplina costituzionale della forma di governo parlamentare nei sistemi presi a riferimento. Altrimenti, il risultato sarebbe una di quelle "mirabili difformità" di cui si legge nei bestiari medievali. Se questo è vero, il processo di decisione si fa più lungo e complesso.

Soprattutto, l'avvertenza che ci viene dall'Europa è quella di tener conto del sistema partitico in cui ciascuna formula trova applicazione (questo l'insegnamento della migliore tradizione di studi costituzionalistici in Italia, tanto chiaro dall'essere divenuto senso comune, ma ciononostante troppo di frequente ignorato o disatteso). Si è visto come, in Francia e in Germania, proprio in ragione dei caratteri del sistema dei partiti, anche alcuni esiti disfunzionali "marginali" potrebbero risultare contingentemente virtuosi. È lecito chiedersi quale spazio troverebbero, in Italia, le stesse virtù maggiori di quelle formule, in presenza di

un sistema dei partiti (allo stato fortemente differenziato, e dunque ancora più incapace di individuare un denominatore comune) interessato da processi di ristrutturazione di cui non si intravedono con certezza gli esiti. Si potrebbe certo vagheggiare una razionalizzazione dell'assetto partitico ottenuta per via di riforma elettorale. Ma l'esperienza italiana suggerisce che sono stati piuttosto i partiti ad "adattarsi" le formule elettorali (e poi a mutarle quando esse non erano sufficientemente docili alle proprie dinamiche): si pensi alla conservazione, e anzi all'aggravamento, della frammentazione, in presenza di incentivi all'aggregazione.

Forse, dopo che la Corte costituzionale ha precluso il ritorno per via referendaria alle formule elettorali vigenti prima di quelle attuali, i partiti potrebbero realisticamente proporsi questo stesso risultato assumendone la responsabilità politica diretta (con gli adattamenti migliorativi che l'applicazione compiutane suggerisce). Se le si osserva bene, dalle vicende elettorali europee si può trarre anche quest'indicazione; che forse è la più realistica e utile concepibile.