

Tre crisi lampo tra problemi contingenti e difficoltà strutturali

di Stefano Ceccanti

### 1. Le tre crisi e le loro analogie

Nell'arco di poche settimane tre grandi democrazie europee hanno visto altrettante crisi di Governo senza passare né per una sfiducia parlamentare né per elezioni anticipate, tutte risolte in modo analogo: tempi rapidi e sostanziale continuità delle maggioranze parlamentari. Cameron si è dimesso il 24 giugno e, dopo la selezione del nuovo leader del Partito Conservatore, May si è insediata il 13 luglio. Valls ha rinunciato alla carica il 6 dicembre, dopo averlo preannunciato il giorno precedente, e lo stesso giorno è stato sostituito da Cazeneuve. Matteo Renzi si è formalmente dimesso l'8 dicembre, Gentiloni è stato incaricato l'11 ed ha giurato il giorno 13. Per gli studiosi di diritto pubblico comparato eventi di questo tipo sono particolarmente interessanti per riflettere insieme su analogie e differenze, sia nel breve sia nel lungo periodo.

Evidentemente le analogie non possono essere forzate oltre ad una certa soglia. La principale è quella della conferma del carattere recessivo delle crisi parlamentari in senso stretto nelle forme che prevedono il rapporto fiduciario. Contrariamente a quanto si possa credere, tuttavia, questo ha comunque a che fare con la responsabilità politica intesa in senso lato e, in ultimo, con la responsabilità in sede elettorale. Due delle tre crisi (Regno Unito e Italia) dipendono infatti da un voto popolare in altrettanti referendum, voto in cui i leaders di governo erano stati obiettivamente sconfitti. Infatti Cameron si è dimesso all'indomani del referendum sulla Brexit del 23 giugno, Renzi ha preannunciato le dimissioni la sera stessa della consultazione sulla riforma costituzionale (4 dicembre) e le ha poi congelate su richiesta del Presidente Mattarella fino all'approvazione definitiva della legge di bilancio. Nel terzo caso (Francia) la crisi si è invece legata a un'elezione futura, quella presidenziale, in vista della quale il Primo Ministro in carica avrebbe avuto problemi insormontabili a ricoprire una carica unificante nel momento in cui entrava in una competizione interna per le primarie: le dimissioni sono infatti avvenute il giorno successivo alla sua discesa in campo per le primarie. Ovviamente qui l'analogia è parziale: vi è stata un'indubbia pressione del Presidente della Repubblica, ma di per sé, come accaduto con Chirac (1988), Balladur (1995) e Jospin (2002), il Primo Ministro avrebbe potuto rimanere in carica.

Il controllo e la responsabilità politica non scompaiono quindi per il fatto che diventino recessivi i tradizionali strumenti di sanzione (la sfiducia parlamentare, il rigetto della fiducia), semplicemente essi si spostano verso il momento elettorale, passato o futuro. Si tratta di quel controllo "senza sanzione parlamentare immediata" di cui parla da vari anni Philippe Lauvaux.

Ciò detto, seguendo l'ordine cronologico delle crisi, andiamo ad esaminare nel dettaglio le specificità di ciascuno dei tre sistemi costituzionali e dei connessi sistemi di partito per comprendere meglio le differenze.

### 2. Il caso inglese: rispetto delle regole tradizionali e le tensioni costituzionali persistenti sulla Brexit

Nel caso inglese la crisi si è svolta nel rispetto delle regole tradizionali. Per quanto piuttosto rari gli avvicendamenti in corso di legislatura a maggioranza invariata dei Premier in carica dall'inizio della stessa sulla base di una legittimazione popolare diretta non sono impossibili: nell'ultimo trentennio vi erano stati i precedenti delle staffette Thatcher-Major del novembre 1990 e Blair-Brown del giugno 2007. Si trattava comunque di sostituzioni legate alla presentazione dell'entrante come candidato Premier del partito per le successive elezioni e, in questo senso, presentabili solo come momentanee eccezioni alla responsabilità in sede elettorale. Non a caso nessuno discute l'unione personale delle due figure di leader di partito e di Primo Ministro. Per questa ragione esse erano intervenute non troppo a ridosso del voto futuro, in modo da presentare il candidato come già dotato di una significativa esperienza di

governo, ma neanche troppo a ridosso del voto precedente, rispetto a cui segnava comunque una discontinuità. La scansione normale era quella di metà legislatura: infatti Major subentra al terzo anno e Brown al secondo. La novità del cambio odierno è che l'esito del referendum impone il ricambio solo dopo un anno dall'inizio della nuova legislatura.

Non si può però non dire che questo passaggio, a differenza dei precedenti, rivela un certo grado di tensioni costituzionali e non solo politiche. Le staffette precedenti avvenivano dentro un quadro di riferimenti costituzionali condivisi e di semplici tensioni politiche interne al partito dominante. Qui, invece, il risultato del referendum non risolve affatto la questione sottoposta agli elettori anche in termini costituzionali: quali conseguenze della Brexit nel Regno Unito? Quali conseguenze procedurali rispetto al ruolo del Parlamento nella trattativa con la Ue? Quali possibili conseguenze sul rilancio di ipotesi secessioniste in parti del territorio come la Scozia? Che dire di possibili ulteriori referendum sulla stessa materia? Per di più, oltre al terreno costituzionale anche quello politico che lo ha tradizionalmente supportato nel senso della stabilità pone problemi di tenuta rispetto alle tradizionali divisioni tra i partiti.

In altri termini la rapidità della soluzione della crisi non può comunque nascondere tensioni anche costituzionali del tutto inedite e persistenti. Non si tratta della terza staffetta del trentennio ma della prima di un quadro costituzionale molto meno condiviso che in passato. La continuità della maggioranza è infatti più apparente che reale: si tratta di una continuità nella sua conformazione di monocoloro del Partito Conservatore, ma la discontinuità di indirizzo sul tema della Brexit espone a conflitti politici e costituzionali tutt'altro che semplici per il resto della legislatura.

### 3. Il caso francese: l'onda lunga del quinquennato e le tensioni sulla tripolarizzazione che si può stabilizzare

Il 2002, con l'applicazione della riforma del quinquennato del 2000 e il restauro della logica istituzionale col calendario elettorale che ha posto stabilmente le presidenziali prima delle legislative, hanno segnato più di quanto non si creda l'evoluzione dell'ordinamento francese. I quattro turni elettorali a distanza di poche settimane hanno reso trasparente e privo di ambiguità il ruolo del Presidente come leader della maggioranza parlamentare finendo così col portare i turni a sei, includendo cioè il ricorso alle primarie presidenziali. Se il Presidente è a tutti gli effetti leader di partito, fuori da qualsiasi retorica gauliana di rassembleur del Paese intero, è difficile resistere all'obiezione democratica di una selezione larga che subentri a quella di partiti con una base militante molto ristretta.

Da questo punto di vista la scelta del Partito Socialista di procedere a primarie aperte nel 2011 si è presentata come un precedente persuasivo per qualsiasi forza di opposizione a vocazione maggioritaria con più di un candidato competitivo. Nel caso in questione il centrodestra aveva sia la volontà di preparare l'alternanza presidenziale come il Ps nel 2011/2012 sia di evitare che Sarkozy si imponesse come candidato. Restava però il problema dello schieramento che esprime l'uscente. In genere, nelle varie esperienze comparate, anche se non negli Usa, se il suo livello di approvazione è ancora alto o comunque tale da farlo ritenere competitivo, non è soggetto a rielezione. Questo era stato il caso di Sarkozy nel 2012, ma non era evidentemente quello di Hollande. Del resto questo era già stato evidenziato dalla sostituzione tutt'altro che rituale e continuista di Primo Ministro tra Ayrault e Valls nell'aprile 2014: con essa, per rimediare ai problemi di consenso, Hollande aveva chiaramente privilegiato una linea di socialismo liberale fino lì decisamente minoritaria nel Ps francese. I nuovi ritmi del quinquennato sarebbero infatti tali dal dissuadere il Presidente dal procedere a ricambi di Primo Ministro, essendo del tutto evidente che è comunque il Presidente il soggetto forte della diarchia. Chirac sostituì Raffarin con Villepin nel maggio 2005 solo per dare una qualche risposta alla sconfitta al referendum sul Trattato di Lisbona, mentre Sarkozy mantenne Fillon per tutta la legislatura.

La sostituzione tra Valls e Cazeneuve appare il prodotto di una singolare eterogenesi dei fini: il Ps pensa originariamente alle primarie per il gennaio 2017 solo come strumento di pacifica rilegittimazione di Hollande. Tuttavia vari elementi imprevisti, come il successo di Fillon e non di

Sarkozy in quelle del centrodestra del novembre 2016, e l'uscita dal Governo del giovane ministro dell'economia Macron in campo come indipendente, spiazzano la ricandidatura di Hollande. A quel punto l'uscente deve rinunciare e il candidato naturale diventa Valls proprio per le ragioni per le quali era stato scelto a suo tempo come Primo Ministro. La candidatura alle primarie preclude sostanzialmente la prosecuzione a Matignon (sia per i problemi pratici di gestione della campagna sia per non dare l'impressione di utilizzare la carica istituzionale a fini personali) e ciò impone il tempestivo ricambio con Cazeneuve.

A prima vista, al di là di questa eterogeneità dei fini, di primarie indette per confermare un candidato che poi rinuncia a presentarsi, tutto, esattamente come nel Regno Unito, sembra funzionare: la crisi è rapida e sostanzialmente indolore, qui per di più a fine legislatura, il candidato è competitivo, il sistema post-2002 si arricchisce delle primarie che rivitalizzano le forze politiche portando a votare quattro milioni e mezzo per le sole primarie del centrodestra e forse più di un milione anche per quelle della maggioranza di governo.

Tuttavia al di sotto di questa apparente tranquillità e della convinzione che il doppio meccanismo maggioritario di Presidenziali e legislative sia un potente argine anti-estremisti e anti-frammentazione, è obiettivamente difficile non vedere alcuni seri scricchiolii: per la prima volta dal 1965 è probabile, anche se non scontato come appare oggi, prevedere sin dall'inizio che un candidato di matrice estremista arrivi al ballottaggio. Non vale più di tanto il paragone col 2002: allora si trattò di una sorpresa per certi versi casuale, dovuta sia alla coabitazione quinquennale lunga che aveva fatto percepire una riduzione di distanze tra centrodestra e centrosinistra e anche di una tattica suicida di Jospin che aveva moltiplicato le candidature a sinistra per riunificare meglio al ballottaggio. Le Pen padre era arrivato al ballottaggio col 16,9% dei voti validi, con una sorta di sorpasso in discesa. Qui invece stiamo parlando di una tripolarizzazione che pare abbastanza stabile, con Le Pen figlia stabilmente sopra il 20%. Rilevanti anche le conseguenze di lungo periodo di un ballottaggio di questa natura: la convergenza al secondo turno di una parte decisiva degli elettori di centrodestra e di centrosinistra sul candidato alternativo a Marine Le Pen, pur ragionevolmente vincente, sarebbe forse tale da stabilizzare un bipolarismo di tipo nuovo, sistema contro anti-sistema. Anche qui non vale il paragone con il 2002: allora Le Pen padre prese al ballottaggio solo il 17,8% e pertanto era ragionevole attendersi, superata quella parentesi, il ripristino del bipolarismo tradizionale. Qui invece nessuna delle odierne previsioni attribuisce al candidato del 'sistema' più del 60% dei voti al secondo turno. Può funzionare bene un sistema in cui la seconda forza è stabilmente di matrice estremista ed in cui la terza è solo una debole alleata della prima?

#### 4. L'Italia post-referendum: crisi breve, ma regole incerte e quadri-polarizzazione emergente

Nella vita recente del secondo sistema dei partiti, dal 1994 ad oggi, la recente crisi non appare in sé particolarmente preoccupante e non solo per la sua breve durata.

Le precedenti crisi in corso di legislatura furono almeno in metà dei casi ben più lunghe e tormentate.

Si partì per l'appunto con due casi ben diversi. Il Governo Dini giurò il 17 gennaio 1995, mentre Berlusconi si era dimesso il 22 dicembre 1994 e il cambiamento avvenne con un capovolgimento di maggioranza (restò solo la Lega mentre si aggiunse il centrosinistra). Nella legislatura successiva Prodi si dimise il 9 ottobre 1998, mentre d'Alema giurò il 21 ottobre con un cambiamento parziale di maggioranza (uscì Rifondazione ed entrò l'Udr di Mastella e Cossiga).

Qui troviamo però anche due precedenti analoghi a quello odierno. Il successivo D'Alema 2 fu tempestivo: alle dimissioni del 18 dicembre 1999 fece riscontro il giuramento di quattro giorni dopo; a differenza di oggi vi fu però qualche assestamento di maggioranza con l'ingresso di Democratici e Udeur sorti nel frattempo (il secondo come evoluzione dell'Udr). Sia tempismo sia continuità vi furono nel passaggio tra il D'Alema 2 che si dimise il 19 aprile 2000 e l'Amato 2 che

giurò il 26 aprile. Analoga nella legislatura successiva la vicenda del passaggio, con continuità di maggioranza, dal Berlusconi 2, dimessosi il 20 aprile 2005, al Berlusconi 3, che giurò il 23 aprile.

Il caso del Governo Monti si pone a metà strada, perché la maggioranza cambiò (uscì la Lega ed entrò il centrosinistra nonché l'Udc), ma in tempi brevi: dimissioni di Berlusconi il 12 novembre 2011 e giuramento il successivo giorno 16.

Tempi brevi con continuità di maggioranza segnarono poi il passaggio da Letta (dimissioni 14 febbraio 2014) e Renzi (giuramento 22 febbraio).

Qui però gli elementi di preoccupazione strutturale, a ben vedere, sono persino maggiori dei due casi precedenti. Il primo è l'incertezza sulle regole elettorali, che invece sono ben salde nel Regno Unito e in Francia e che, per di più, sembrano tendere inerzialmente verso sistemi proporzionali debolmente selettivi. Una tendenza che finisce col ratificare le spinte spontanee alla frammentazione in un quadro di culture politiche ben diverso da quello delle appartenenze stabili del primo sistema dei partiti. In quel contesto sistemi debolmente selettivi si limitavano a fotografare un quadro statico, mentre oggi forme analoghe potrebbero preludere a effetti di sistema fortemente disgregativi. Al momento il panorama sembra concentrarsi su una sostanziale quadripartizione tra due forze grandi (Pd, M5s) e due medie (Fi, Lega Nord). Il secondo elemento di preoccupazione è dato dagli esiti più probabili di equilibri nelle due Camere che escono dal referendum confermativo come immutate, dotate entrambe del potere fiduciario, nonostante la forte diversità delle loro basi elettive, con l'esclusione dei 18-25enni al Senato. Tali esiti si possono ricondurre in sostanza a due: mancanza in almeno una delle due assemblee di una qualsiasi maggioranza; sviluppo di un bipolarismo di tipo nuovo, analogo a quello francese con analoghi problemi di lungo periodo e maggiori dubbi sulla reciproca consistenza delle forze, tra polo pro-sistema ed antisistema. A questa frammentazione dei partiti rischia di aggiungersi peraltro quella interna ai partiti col probabile uso del voto di preferenza sia al Senato (addirittura su scala regionale) sia per larga parte della Camera, in presenza di partiti e correnti molto meno strutturati di quanto non fossero prima del 1993, quando peraltro le preferenze erano utilizzate solo alla Camera.

##### 5. Ad ulteriore complicazione... la crisi europea

Se agli elementi precedenti di problematicità dei contesti nazionali (in Italia più forti che altrove) aggiungiamo anche l'incertezza sull'avvenire delle istituzioni dell'Unione europea (in un quadro di estrema debolezza sia della Commissione sia del Parlamento, nonostante la legittimazione diretta del suo Presidente sperimentata nel 2014) il quadro si presenta a tinte ancora più fosche con i fattori di crisi che si cumulano. Un rilancio del processo di unificazione europea avrebbe infatti bisogno in ciascuna delle tre democrazie più grandi rimaste nella Ue (Francia, Germania e Italia) di esecutivi autorevoli e non divaricati, sia di coalizione analoga a quella che governa le istituzioni europee sia più ristretta rispetto ad essa. Che si produca però un effettivo allineamento dei tre pianeti in questione appare più il prodotto, al momento, dell'ottimismo della ragione più che dell'ottimismo della volontà, soprattutto per l'Italia.