

Seminario ASTRID
Quale riforma elettorale serve al Paese?
Roma, 28 maggio 2007

Intervento di Vincenzo Lippolis

Se dovessi fare una scommessa su come si concluderà la vicenda del referendum e della riforma della legge elettorale scommetterei su questo scenario: che la raccolta delle firme raggiungerà la soglia delle 500mila, che il Referendum verrà dichiarato ammissibile, che la consultazione darà una risposta per il sì. Scommetterei così, anche se sarei ben contento di perdere una simile scommessa.

Ritengo infatti che l' unica maniera per migliorare la legislazione elettorale sia quella della riforma ad opera del Parlamento. La prospettiva referendaria non mi trova invece partecipe perché vedo riproporsi l'errore del 1993-1994. In quel frangente si volle imporre la democrazia maggioritaria solo attraverso la legge elettorale su un sistema partitico che non era sagomato per recepirlo e su un sistema costituzionale che era, e rimane, fuori asse rispetto alla democrazia di investitura.

Anche oggi un esito positivo del referendum produrrebbe una forzatura innaturale sul sistema politico-istituzionale con esiti non positivi. Che cosa infatti potrebbe accadere se il referendum passasse? Le ipotesi sono due ed entrambe mi inducono ad essere contrario al referendum. Il fatto che esse siano in contrasto tra loro non significa niente perché che si realizzi l' una o l'altra, comunque il risultato finale non sarà positivo.

La prima ipotesi è che tutto rimanga più o meno come oggi, che si formino cioè "liste acchiappatutto" che riproducano le attuali le coalizioni, fermi restando gli altri difetti della legge elettorale sui quali il referendum non può intervenire. Avremmo solo un ulteriore elemento di confusione della competizione elettorale.

La seconda ipotesi parte dalla considerazione che dopo un evento simile difficilmente il sistema politico-partitico resterebbe lo stesso. E' l' ipotesi della spallata. Questa è l'intenzione dei referendari. Guzzetta l'ha dichiarato in un'intervista a Il Secolo d'Italia dicendo, tempo fa, che il Referendum ha un valore quasi costituente.

La classe politica quindi si troverebbe di fronte - l'Italia si troverebbe di fronte - ad un profondo sommovimento determinato da un nuovo Referendum elettorale che spinge verso il modello della

democrazia di investitura con toni e prospettive ancora più plebiscitari e senza che ci sia un sistema dei partiti adatto, senza che il sistema Costituzionale sia in armonia con questo modello.

Il sistema Costituzionale non è in armonia con questo modello per tre motivi, il bicameralismo paritario, i poteri delle Camere di votare la fiducia e la sfiducia, i poteri del Presidente della Repubblica in materia di nomina del Governo e di scioglimento delle Camere. Non mi trattengo su questi aspetti perché parlo ad un pubblico che immediatamente capisce a che cosa mi riferisco. Un modello di democrazia di investitura è fuori asse rispetto al nostro sistema costituzionale. Lo dimostrano le difficoltà insorte dopo il referendum del 1993 per consolidare il sistema maggioritario. Sotto questo aspetto il progetto costituzionale del centrodestra, bocciato al referendum del giugno 2006, era coerente con l'obiettivo di costruire una democrazia di investitura. Ci troveremo, quindi, a ripercorrere una strada che ci ha portato alle difficoltà attuali.

Personalmente non sono ottimista sulla possibilità che i partiti possano trovare la forza per adottare un modello di legge elettorale che si leghi meglio con il modello Costituzionale e con la storia del sistema partitico italiano, o comunque una legge che eviti il Referendum. Spero però di essere smentito perché il risultato del Referendum potrebbe anche avere esiti imprevedibili e di rottura il cui approdo oggi ci è sconosciuto.

Voglio dire due parole sulla questione dell'ammissibilità. Non perché voglia fare previsioni sul risultato della sentenza della Corte, ma perché mi pare sia lecito porsi qualche dubbio e vederla in chiave problematica.

Ho già sostenuto che l'incostituzionalità del risultato del Referendum sarebbe nella abnormità del premio di maggioranza ad una sola lista in assenza della previsione di una soglia minima da raggiungere per ottenere il premio. Considerato il formato dei partiti italiani, se non si realizzassero le "liste acchiappatutto" di cui ho detto prima, il premio potrebbe andare ad una lista del 25-30%. Questo aspetto è stato già affrontato nel dibattito e non mi trattengo su di esso. Noto che nelle sentenze in materia di ammissibilità di referendum della tornata del 1997, soprattutto in quelle sui Referendum proposti dalle Regioni, alcune pronunce della Corte Costituzionale hanno negato l'ammissibilità perché il risultato del quesito referendario era in contrasto con principi costituzionali. In particolare, nella sentenza n° 20 del 1997, la Corte disse che l'eliminazione di alcune norme in materia di rapporti con la Comunità Europea era in contrasto con il principio di

unità e indivisibilità della Repubblica di cui all'articolo 5. della Costituzione. La Corte cioè rilevò un preciso contrasto tra la normativa di risulta del referendum e una norma costituzionale.

Nel caso dell' esito del referendum elettorale, esso, potendo consentire che una lista assolutamente minoritaria ottenga la maggioranza dei seggi alla Camera dei deputati, violerebbe i principi fondamentali su cui è basato il nostro sistema di democrazia rappresentativa contenuti negli articoli 1,3 e 48 della Costituzione.

Non vale, secondo me, dire che il Referendum si limita a eliminare una delle ipotesi previste dalla legge per l'attribuzione del premio di maggioranza e che quella che rimane è già scritta nella legge. E' necessario infatti riflettere sulla ragionevolezza della normativa di risulta. La normativa attuale – pure criticabile per la mancanza della previsione di una soglia minima per l'attribuzione del premio – ha una ragionevolezza che è data proprio dalla previsione che il referendum vuole eliminare e cioè del collegamento tra le liste ai fini dell' ottenimento del premio di maggioranza. Questa previsione fa sì che il premio sia assegnato ad una coalizione che comunque deve conseguire un quorum elevato di consensi per prevalere su quella concorrente, come di fatto è avvenuto nelle elezioni del 2006.

In questo contesto, l' altra ipotesi, quella che il premio possa essere ottenuto da una unica lista, presuppone evidentemente un partito che sia sufficientemente forte da potersi presentare da solo e battere anche più liste collegate, un partito cioè che raggiunga da solo una percentuale che giustifichi l' attribuzione del premio. Nella legge attuale la previsione del premio ad una sola lista è quindi inserita in un contesto che, sia pure molto discutibile, ha una sua ragionevolezza che verrebbe meno qualora il quesito referendario fosse approvato.

Il quesito che mi sembra ancor più inammissibile è però il terzo, quello sulla pluralità delle candidature, da un certo punto di vista meno significativo politicamente. Esso infatti attraverso la soppressione di due parole che non hanno un autonomo significato normativo, ottiene la previsione di una norma che non ha niente a che fare con quanto disposto dall'attuale prima parte dell' art. 19 della legge elettorale della Camera. La prima parte dell' art. 19 infatti sancisce il divieto, pena la nullità dell' elezione, di candidature “in liste con diversi contrassegni *nella stessa* o in altra circoscrizione”. Cancellando le parole *nella stessa*, che non hanno un autonomo significato normativo, si ottiene, in una lingua italiana abbastanza zoppicante e non chiarissima, il divieto di

una terza ipotesi che non è prevista nella norma: il divieto cioè di presentare candidature in circoscrizioni diverse anche se in liste con lo stesso contrassegno. Né questo divieto ha nulla a che fare con la seconda parte dell' articolo 19 che sancisce il divieto di candidarsi contemporaneamente alla Camera e al Senato. Mi pare che siamo di fronte ad un livello di manipolatività del quesito referendario tale da giustificare una pronuncia di inammissibilità alla luce dei criteri espressi dalla stessa Corte costituzionale. Con la sentenza n.36 del 1997 infatti fu dichiarato inammissibile un referendum sulla legge di disciplina del sistema radiotelevisivo perché giudicato propositivo in quanto il quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, presentava il profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa non derivante direttamente dall' estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative.