

La riforma elettorale, il sistema tedesco e la legittimazione delle istituzioni democratiche*

In un recentissimo Convegno al quale mi è capitato di partecipare ci si è chiesti se vi sia una differenza tra razionalità giuridico-politica e razionalità economica. Ebbene, a mio avviso, in sintesi: la razionalità giuridico-politica non è un mero calcolo di costi-benefici materiali, ma è qualcosa di diverso e di più. Per quanto riguarda la razionalità *individuale* dei singoli operatori giuridici, infatti, mi sembra ch'essa debba mirare alla massimizzazione della certezza del diritto; per quanto invece riguarda la razionalità *generale* dei sistemi giuridico-politici, mi sembra ch'essa debba mirare alla massimizzazione della garanzia della legittimazione.

Faccio questa breve premessa (che meriterebbe ben altri svolgimenti) perché - come subito vedremo - il tema della razionalità dei sistemi giuridico-politici è particolarmente delicato quando si parla di sistemi elettorali.

Quanto, appunto, ai sistemi elettorali, ritengo (mi si consentirà di ribadire cose già dette in occasione della riunione preparatoria di questo nostro incontro), che, nella prospettiva della possibile scrittura di un nuovo modello, noi italiani ci troviamo in una situazione storica del tutto particolare. Il nostro Paese, infatti, ha curiosamente esperito tutte e quattro le condizioni nelle quali un sistema elettorale può essere concepito e definito: *la condizione del "velo d'ignoranza"*, come accadde nel 1948, allorché non si sapeva quali sarebbero stati i rapporti fra i partiti e - addirittura - non si sapeva nemmeno quale struttura il sistema partitico avrebbe avuto (in quella situazione, ovviamente, l'importante era che il futuro vincitore non vicesse troppo, visto che le forze politiche diffidavano l'una dell'altra); *la condizione della stabilità*, che abbiamo sperimentato nel 2005, allorché il sistema era o sembrava assestato (osservo incidentalmente che la legge elettorale del 2005 è stata elaborata dalla maggioranza di allora per ottenere certi risultati, non tutti raggiunti); *la condizione della disgregazione*, che abbiamo vissuto nel 1993, allorché si trattò di rimettere in piedi un sistema partitico una volta dissolto quello precedente; *la condizione del riassetto*, che è quella che viviamo oggi, in presenza di un sistema partitico che si è ridefinito, ma ancora non si è assestato (ovviamente non basta una tornata elettorale per dare una risposta certa sull'identità dei competitori elettorali e sui rapporti di forza tra di essi).

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisi Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

Ora, proprio la precaria condizione nella quale ci troviamo rende particolarmente difficile prevedere gli effetti di una possibile riforma del sistema elettorale e induce (o almeno dovrebbe indurre) a fare esercizio di modestia, di prudenza e di saggezza. E' chiaro che ogni sistema elettorale incide sul sistema dei partiti, ma è anche vero soprattutto il contrario e cioè che (per quanto l'introduzione di un sistema elettorale abbia degli effetti di ritorno - di backlash - sulla sostanza del sistema dei partiti) ogni sistema dei partiti si dà il sistema elettorale che maggiormente corrisponde alle sue convenienze. Siccome, però, il nostro sistema dei partiti non è ancora assestato, sono proprio queste convenienze che non sono chiare, sicché è arduo assumere decisioni ad esse conformi.

Nonostante queste difficoltà, tuttavia, non si può rimanere inerti ed è indispensabile intervenire. È indispensabile intervenire, anzitutto (almeno nella mia prospettiva di costituzionalista), perché c'è un problema di legittimità costituzionale da risolvere. Un problema, si badi, che non è emerso da qualche sottile dibattito dottrinale, ma che è stato messo in piena luce dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 15 del 2008 (che ha - sì - ammesso le richieste di *referendum* abrogativo dell'attuale normativa sulle elezioni politiche, ma ha chiarito che essa è di assai dubbia armonia con la Costituzione). E' indispensabile intervenire, poi, anche perché l'attuale sistema elettorale non ha certo dimostrato d'essere capace di assicurare prestazioni soddisfacenti. Ma quali sono, appunto, le prestazioni che ad un sistema elettorale si debbono richiedere?

Nella relazione che accompagnava la cosiddetta bozza Bianco si mettevano in luce due funzioni del sistema elettorale che potremmo definire classiche: quella di assicurare la rappresentanza e quella di assicurare la governabilità. Ciò è più che esatto e corretto, ma, proprio in ragione della premessa generale che ho fatto in apertura, ad esse deve essere aggiunta anche la funzione di legittimazione delle istituzioni democratiche. L'esigenza di assolvimento di questa funzione, oggi, è ancora più chiara e pressante, di fronte ai fenomeni di disaffezione dell'opinione pubblica che sono davanti agli occhi di tutti, ma come è possibile rilegittimare le istituzioni agendo sul solo frammento (dell'intero edificio istituzionale) del sistema elettorale?

Per tentare di dare una risposta a questo interrogativo è bene precisare, in primo luogo, che, sebbene il problema della legittimazione delle istituzioni sia tanto ampio e profondo da richiedere una pluralità di interventi su più piani (e a questo proposito sarebbe assai opportuno non abbandonare l'impostazione del buon lavoro fatto, la scorsa Legislatura, dalla Commissione affari costituzionali della Camera), le regole elettorali hanno una posizione così centrale che anche facendo leva solo su di esse i risultati che si potrebbero attendere non sarebbero certo modesti. Gli obiettivi cui puntare, a mio parere, dovrebbero essere soprattutto il miglioramento della qualità del personale politico e il recupero degli elettori alla partecipazione: una partecipazione convinta e non rituale, che tuttavia non sia pagata correndo il rischio di un eccesso di frammentazione partitica (presentando a tutti i costi - cioè - un'offerta partitica così frammentata che chiunque possa scegliere un micropartito, un partito-scheggia, nel quale riconoscersi).

Per ottenere questi risultati non servono cure da cavallo. Cure di questo genere non hanno mai funzionato (men che meno in questo Paese, del quale sono note le vischiosità e le inerzie) e non è certo buon medico quello che per curare il malato finisce per ammazzarlo.

Se questo è vero, credo che l'ipotesi del sistema elettorale tedesco sia quella più facilmente praticabile e più convincente. Lo stesso art. 1, § 1, della legge elettorale tedesca rivela la grande abilità

sottesa alla costruzione di quel sistema elettorale, visto che lo definisce come un sistema a scrutinio proporzionale, sì, ma connesso alla scelta delle persone. Quel sistema, in effetti, mette insieme una buona scelta del personale politico grazie ai collegi uninominali (che impongono la selezione di candidature autorevoli) e una pluralistica ed ampia scelta delle formazioni politiche grazie allo scrutinio di lista, incentivando - ha perfettamente ragione Gualtieri - la costruzione di partiti saldamente insediati nel paese. La bozza Bianco, si sa, molto opportunamente puntava proprio sul sistema tedesco, e anche se inizialmente aveva lasciato aperte molte alternative, le ha poi sciolte nel testo definitivo. Certo, si può discutere ulteriormente su alcuni aspetti di quel testo, ma l'impianto complessivo è a mio avviso pienamente condivisibile proprio per la scelta di fondo che allora è stata compiuta.

Un chiarimento, però, è essenziale: quello tedesco che tipo di sistema elettorale è? Nel caso dei sistemi elettorali occorre avere le idee chiare e distinguere tra il *principio* sul quale essi si fondano e gli *effetti* che producono. Il sistema tedesco, appunto, adotta un *principio* proporzionalistico, ma non determina necessariamente anche un *effetto* proporzionalistico. Questo è possibile, essenzialmente, per due ragioni: in primo luogo, perché è prevista una clausola di sbarramento, saggiamente collocata al 5% (essa è stata giudicata ragionevole tanto dalla giurisprudenza costituzionale tedesca che da quella spagnola); in secondo luogo, perché sono previsti i cosiddetti mandati in sovrarappresentazione (le forze politiche che ottengono un numero di seggi uninominali superiore a quelli cui avrebbero diritto nel riparto proporzionale se li tengono). La soglia di sbarramento non sembra porre problemi di compatibilità costituzionale (è ragionevole supporre che anche la nostra Corte non avrebbe motivo di discostarsi dall'indirizzo giurisprudenziale cui ho fatto cenno), ma anche i mandati in sovrarappresentazione potrebbero essere previsti da noi, vuoi adottando una "réformette" costituzionale, vuoi disegnando la legge elettorale ordinaria in modo flessibile (la cosa, per ragioni che non è il caso di spiegare in questa sede, sembra tecnicamente fattibile). In ogni caso, sarebbe assai opportuno che questi mandati in sovrarappresentazione fossero previsti anche da noi, poiché essi incentivano la presentazione di candidature di prestigio nei collegi uninominali e hanno non trascurabili effetti di trascinamento sul voto di lista. E' anche per questo che è bene che (come in Germania) il voto degli elettori sia doppio, che cioè vi sia un voto nei collegi uninominali e un voto per le liste concorrenti.

In conclusione: ripartire dalla bozza Bianco sarebbe altamente auspicabile - lo dico da studioso - in prospettiva tecnica. In prospettiva politica, mi limito ad osservare che una scelta di quel tipo converrebbe probabilmente a tutte le forze politiche, visto che è interesse di tutti produrre quegli effetti di rilegittimazione del sistema politico-partitico che sono così essenziali nella congiuntura storica attualmente attraversata dal nostro Paese.