

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

*Intervento di Massimo Luciani*

Questa mattina si è parlato molto di problemi di efficienza, mentre oggi pomeriggio si è parlato di più di problemi (ha detto Villone) della qualità della rappresentanza, ovvero (aggiungo io) di legittimazione. Anche poco fa, tuttavia, l'On. Brunetta ha nuovamente battuto sul tasto dell'efficienza, affermando, sostanzialmente, che quel che conta, anche nell'attuale situazione, è che un Governo ci sia e che con per un pur esiguo scarto di voti sia riuscito ad ottenere una maggioranza parlamentare.

Qui, mi sembra, emerge un'evidente divergenza di prospettiva tra il giurista e l'economista: se il secondo s'interessa del solo essere (gli è indifferente che si producano più cannoni o più burro, purché si produca e vi sia sviluppo), il primo non può prescindere dal dover essere (e, per restare all'esempio fatto, non può non chiedersi se produrre cannoni piuttosto che burro sia in armonia con il valore della pace fissato dall'art. 11 Cost.). Non qualunque governo, insomma, va bene al giurista (in particolare, al costituzionalista), ma solo quello che per procedimento di formazione e livello di legittimazione corrisponda alle esigenze di un maturo sistema democratico.

Lo stesso On. Brunetta, tuttavia, ha dimostrato che la prospettiva dell'economista non può bastare, perché, ponendo il quesito "come pretendete che questo Governo riesca a fare le riforme?", ha evocato un problema di qualità del governo e di regole costituzionali.

Qualità e regole, dunque, ma anche - e soprattutto - legittimazione: queste sono le questioni essenziali. L'ultima, quella della legittimazione, è particolarmente pressante e - direi - drammatica. Gaetano Azzariti ha ricordato i sondaggi che danno conto di quanto siano appannati i fondamenti della legittimazione della politica e delle istituzioni: si tratta di dati preoccupanti, che invitano alla riflessione. Certo (purtroppo ben più di quelle della legittimazione), le vie della delegittimazione sono infinite, e sembra che una parte significativa della nostra classe politica le abbia percorse tutte, dalla scarsa attenzione per la qualità delle scelte adottate e dei programmi proposti, al dubbio stile della polemica e del rapporto con la pubblica opinione, e via esemplificando. Non è questo, tuttavia, il punto sul quale, da costituzionalista, ho titolo per soffermarmi maggiormente. Quel che mi interessa è constatare che la nuova legge elettorale ha aggravato i problemi di legittimazione, riservando ai partiti non solo la selezione delle candidature, ma addirittura le scelte degli eletti, visto che il sistema della lista bloccata ha sottratto all'elettore qualunque effettivo potere di scelta del

personale politico. A questo stato di cose si deve porre rimedio: che lo si faccia con i collegi uninominali o con il voto di preferenza può essere discusso, ma non credo ci sia un solo argomento di diritto costituzionale spendibile a favore delle regole vigenti.

Sempre nel dominio del diritto costituzionale sta, poi, un'altra questione che è profondamente legata al tema della legittimazione e che lambisce anche la legislazione elettorale, almeno la c.d. legislazione elettorale di contorno. Mi riferisco alla riduzione dei costi della politica. Questione, va detto, prioritaria, e che tuttavia va affrontata con attenzione e senza faciloneria, se non si vuole correre il rischio del populismo e del qualunquismo. Aumentare le province non è a costo zero. Aumentare i seggi negli organismi rappresentativi non è a costo zero. Mantenere entità amministrative intermedie di dubbia utilità, che hanno organi di Governo democraticamente legittimati, non è a costo zero. Mantenere, infine, l'attuale numero dei parlamentari non è, nemmeno questo, a costo zero. Di ciò si deve discutere e su ciò si deve decidere, anche con rapidità. E lo si deve fare non solo e non tanto per un problema di efficienza, ma ancora una volta per un problema di legittimazione, per restituire un'immagine positiva alla politica e alle istituzioni nelle quali la politica si rappresenta e si conduce.

Ma veniamo più puntualmente al tema che è oggetto di questo seminario. Qualcuno ha detto che se siamo qui si deve al fatto che abbiamo di fronte la pistola carica del referendum. Può darsi che la minaccia del pessimo risultato che sarebbe determinato da un eventuale successo del referendum abbia la sua importanza. Chi ha conservato qualche capacità di riflessione, però, sa bene che una pistola carica ci sarebbe stata comunque, perché in difetto di una riforma andremmo a votare alle prossime elezioni politiche con il sistema vigente, e una classe politica che avesse ancora un istinto di autoconservazione dovrebbe capire che la sua già debole legittimazione attuale finirebbe di sgretolarsi con una nuova prova elettorale affrontata con queste regole, così palesemente penalizzanti per la libertà di scelta degli elettori. Aggiungo che, se di pistole cariche si deve parlare, non è da escludere che se ne possa avere un'altra qualora si decida di rendere operativa l'ipotesi formulata dall'On. Castagnetti, che punta alla reintroduzione del cosiddetto *Mattarellum* attraverso un referendum che lo faccia "rivivere". Al di là di qualunque valutazione di opportunità di questa prospettiva, un'eventuale richiesta referendaria con quell'obiettivo, se correttamente strutturata, sarebbe a mio avviso (per ragioni tecniche che non è qui il caso di esporre) concepibile.

Quanto alle richieste referendarie c.d. Guzzetta, da molte parti si dà per scontata la loro ammissibilità. Sarei più cauto e farei esercizio, oltre che di prudenza, di modestia, visto che di fronte alla magmatica giurisprudenza della Corte costituzionale in materia referendaria l'unica cosa certa, come ha detto con brillante formulazione Paolo Carnevale, è l'incertezza. E' singolare che ora lo si dimentichi, dando per scontato quel che scontato non è, non considerando che ogni volta che si

abbia a che fare con una richiesta referendaria caratterizzata da un minimo di complessità ogni previsione è praticamente impossibile.

In ogni caso, che siano o meno ammissibili quelle richieste, la pistola, per le ragioni che ho detto, è comunque carica, e non v'è ragione di attendere. Si deve anzi trovare rapidamente un accordo su alcune ipotesi riformatrici, anzitutto - ma non solo - del sistema elettorale. Sempre l'On. Brunetta ha sostenuto, prima, che le riforme elettorali si dovrebbero fare alla fine della legislatura. Io la penso in modo esattamente opposto, non foss'altro perché all'inizio della legislatura si agisce "sotto il velo dell'ignoranza", il che - pel principio di almeno tendenziale indifferenza della legislazione elettorale - è proprio quanto ci vuole.

Dato questo contesto, penso che siano prioritarie tre questioni: la riduzione dei costi della politica, della quale ho detto prima, la riforma del bicameralismo, la riforma della legge elettorale.

Condivido quanto detto stamattina da Luciano Violante: il vero nodo del nostro sistema istituzionale, oggi, si stringe attorno al tema del bicameralismo, perché proprio il nostro bicameralismo paritario rende molto difficile la vita dei Governi. Ma un Governo debole - è questo il paradosso italiano -, un Governo debole finisce per rendere debole anche il Parlamento, perché appunto a causa della propria debolezza ne determina il malfunzionamento, ora con il malvezzo degli "articoli unici" o dei "maxiemendamenti", ora con la fuga dalle aule parlamentari per mezzo della decretazione d'urgenza o della delegazione legislativa.

Il confronto parlamentare può essere imbarazzante per chi (e non mi riferisco a qualche Governo in particolare, ma a tutti i Governi succedutisi dono il "big bang" del 1993) ha una maggioranza risicata o troppo divisa, sicché l'abuso dei decreti legge e dei decreti legislativi costituisce una comoda via di fuga. Ma attenzione: quanto potranno durare, ancora, queste pratiche? *Quandoque et bonus dormitat Homerus*, certo, ma non sempre si può contare su un Omero assopito. Siamo certi che la Corte costituzionale tollererà ancora quelle che a me sembrano evidenti violazioni dell'art. 72 della Costituzione, che prevede che le leggi siano approvate articolo per articolo e con votazione finale? E non deve forse rallegrare chi ha a cuore la Costituzione e preoccupare i disinvolti la recentissima sentenza n. 171 del 2007, depositata solo cinque giorni fa, con la quale la Corte costituzionale (a più di dieci anni da un altro storico precedente) ha rivendicato il potere di sindacare in modo penetrante l'esistenza dei presupposti di necessità e di urgenza dei decreti legge? Non solo: in questa importante pronuncia la Corte ha fatto un'affermazione di principio dalle enormi potenzialità espansive: le norme sulle fonti non sono riducibili a mere regole tecniche, ma attengono anche alla forma di Governo e ai diritti dei singoli. Se è così non si può certo immaginare che si possa contare sulla distrazione o sulla disattenzione della Corte quanto all'osservanza del disegno costituzionale delle fonti. Più che pensare ad un (ulteriore) potenziamento della normazione

governativa, difficilmente compatibile con quel disegno, sarebbe allora il caso di lavorare, ribadisco, sulla questione del bicameralismo, in particolare escludendo il Senato dal circuito della fiducia: in questo modo i Governi, invece di essere tentati di fuggire imboccando la strada dei decreti legge e dei decreti legislativi, potrebbero stare in Parlamento con meno preoccupazioni e la loro maggior forza si tradurrebbe anche in maggior forza delle assemblee rappresentative.

Infine, la questione centrale del nostro incontro di oggi: quella del sistema elettorale.

Chi studia con attenzione ed obiettività questa materia sa bene che il sistema elettorale non è una panacea per tutti i mali (era ben chiaro già nel 1993, quando i sostenitori del referendum promettevano la più perfetta delle democrazie se avessero vinto i sì) e sa bene che se non c'è una maggioranza politica non c'è nessun sistema elettorale che sia in grado di costruirla *ex nihilo*. L'esperienza italiana è illuminante: un sistema elettorale può costringere a creare coalizioni, ma quelle, proprio perché obbligate, sono insincere e deboli. Può costringere a presentare un "listone", ma un listone è ancora più insincero e ancor più debole, perché le divisioni, artificialmente sopite in occasione della competizione elettorale, riemergono fatalmente dopo la sua conclusione e si traducono in frammentazione parlamentare. In realtà, se le ragioni della frammentazione sono vive nel corpo grosso della società civile, esse tornano fatalmente ad emergere non appena possibile, e la loro compressione è destinata, alla lunga, al fallimento.

Ciò significa che al sistema politico non possiamo praticare, con la legislazione elettorale, una cura da cavallo, sperando risultati mirabolanti che non potranno mai prodursi. E' molto meglio spingere il Paese a trovare, diciamo così, un proprio equilibrio e creare le condizioni per la selezione di una classe politica di buona qualità, che sappia costruire le premesse per la propria rilegittimazione. Il che, tradotto in termini operativi, significa, molto semplicemente, che un buon sistema elettorale, nelle condizioni attuali della politica italiana, sarebbe quello tedesco. Ripensato, certo, con tutte le cautele e con tutti gli aggiustamenti suggeriti oggi da Leopoldo Elia, ma da quella base di lavoro si dovrebbe, a mio parere, ragionevolmente partire.