

## Seminario di Firenze, 25 settembre 2006

### Parte II

#### Riforme istituzionali: la legge elettorale

### Riflessioni disincantate sulla riforma della legge elettorale

di Nicolò ZANON (*ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Milano*)

1. Sul fatto che la nostra legge elettorale meriti delle serie modifiche credo non sia difficile concordare. Così come credo che non sia difficile concordare sulla circostanza che, nel medio periodo, la legge elettorale vigente è in grado di soffocare le spinte verso la creazione di due grandi partiti unitari (quello dei democratici e quello dei moderati), aspirazione che sembra attualmente all'ordine del giorno delle varie famiglie e culture politiche che compongono i due poli del nostro sistema (anche se innegabilmente l'elaborazione relativa al partito democratico sembra un poco più avanti rispetto a quella su un ipotetico partito dei moderati). Aggiungo di condividere sinceramente le aspirazioni di chi crede bene non disperdere la cultura del bipolarismo, del maggioritario e dell'alternanza, le quali, checché se ne dica, hanno fatto del bene alla democrazia, alla trasparenza, alla responsabilizzazione delle classi politiche, alla capacità decisionale del sistema.

Ma proprio perché condivido questi obiettivi, non credo realistico agitare prospettive di grande riforma della legge elettorale vigente. Il ritorno al collegio uninominale, nella formula del *mattarellum* o magari, addirittura, nella formula del *plurality* all'inglese (vince il seggio chi prende più voti); il doppio turno alla francese; il sistema tedesco: tutte queste mi appaiono, nell'attuale fase, aspirazioni generose di carattere accademico, buone per organizzarci sopra dei seminari di studio, ma non seriamente percorribili come prospettive politiche di cambiamento della legge elettorale per via parlamentare.

Questo ragionevole pessimismo è motivato da circostanze ben note, e riconducibili in primo luogo all'evidente vantaggio che alcuni partiti e gruppi parlamentari, in grado di esercitare un potere di ricatto sulla coalizione di maggioranza, ottengono dalla legge vigente. In secondo luogo, è riconducibile all'ostilità di larga parte della stessa opposizione a innovazioni viste come potenzialmente rischiose per la propria forza elettorale. Il caso del sistema a doppio turno, la modifica apparentemente più gettonata dai riformisti di ogni bandiera, appare emblematico: il centro-destra vi è ostile per ragioni varie, che vanno dalla tradizionale difficoltà di mobilitare il proprio elettorato due volte in poche settimane, alla difficile reperibilità di personale politico adeguato da candidare (non solo al secondo, ma spesso anche al primo turno), alla presenza di un partito come la Lega, che non è uniformemente diffuso su tutto il territorio nazionale, ma concentra la propria presenza in alcune specifiche aree geografiche, rendendo così inutile per il centro-destra l'ipotetico vantaggio che il doppio turno tradizionalmente presenta (la forza "centripeta", ovvero la capacità di "tagliare le unghie" alle ali estreme).

Tuttavia, se dovessi a mia volta esercitarmi nell'elenco delle ipotesi di riforma maggiormente preferibili, comincerei con l'eliminazione del premio di maggioranza regionalizzato al Senato. Esso è stato voluto da chi riteneva che la soluzione fosse imposta dall'articolo 57 della Costituzione. Ma credo che sia puro "costruttivismo costituzionale" (atteggiamento che deduce dalla Costituzione molto più di quanto essa non dica) ricavare la necessità della "spalmatura" del premio su ciascuna singola Regione dalla semplice frase "Il Senato è eletto a base regionale". Coerentemente, credo perciò che l'eliminazione della lotteria dei premi regionali, e la sua trasformazione in un premio nazionale, ben potrebbe attuarsi con legge ordinaria. Se dovessi continuare nell'elenco delle migliori e più auspicabili riforme, direi che tale modifica andrebbe affiancata da alcuni interventi di contorno, apparentemente minori, ma anch'essi niente affatto facili: come l'innalzamento delle soglie di sbarramento (ora realmente ridicole) o come la diminuzione dell'ampiezza delle circoscrizioni, con contestuale sensibile diminuzione della lunghezza delle liste e del numero dei candidati in queste inseriti. Particolarmente quest'ultima sarebbe una riforma importante, perché otterrebbe molto più fisiologicamente l'effetto che artificialmente si attende dalle soglie di sbarramento, aumenterebbe la visibilità dei candidati (attualmente nulla), darebbe un poco più di potere agli elettori (anche senza necessità di ritornare al voto di preferenza, ben nota fonte di malcostume), diminuirebbe lo strapotere delle segreterie di partito e correlativamente ne aumenterebbe la responsabilità "politica", in quanto candidature non idonee potrebbero più facilmente incontrare il rigetto del corpo elettorale, che con l'attuale sistema è invece costretto a ingoiare, senza quasi accorgersene, qualsiasi nome.

2. Personalmente non ho fatto parte del folto gruppo di quelli che hanno censurato l'idea stessa che a un cambio di legge elettorale la maggioranza di allora procedesse, da sola, a fine legislatura. Mi pareva che questo argomento denotasse una certa (vera o finta) ingenuità, giacché nei sistemi politici democratici (anche fuori d'Italia) può accadere che le leggi elettorali si cambino a fine legislatura. Non m'impressionava né m'impressiona la circostanza che il Consiglio d'Europa abbia raccomandato il contrario: perché non credo che il "candore" *politically correct* sia utile a governare le evoluzioni dei sistemi politici e perché penso che la scelta sul quando (e, naturalmente, sul come) cambiare la legge elettorale debba essere lasciata all'autonomia decisionale di ciascuno Stato membro dell'Unione.

Ora che siamo all'inizio di legislatura viene comunque affermata da molti la necessità di fare in fretta. Da una parte della maggioranza, il cambiamento della legge elettorale è infatti considerata una priorità, e da alcuni si utilizza l'argomento dell'opportunità di procedere alle modifiche in un momento – l'inizio della legislatura, appunto - in cui le diverse forze parlamentari sarebbero ancora sotto il cd. "velo d'ignoranza" circa gli effetti che un nuovo sistema elettorale produrrebbe.

Sbaglierò, ma non ci credo molto. L'argomento del "velo d'ignoranza" mi risulta un po' debole: quale, tra i partiti rappresentati in Parlamento, non è fin da subito in grado di calcolare, con una certa approssimazione, il proprio destino elettorale, pur scontando in anticipo l'imprevedibile evoluzione della legislatura e la conseguente probabile variazione (in meglio o in peggio) dei propri consensi?

Farò ammenda della mia incredulità solo se e quando vedrò davvero approvata una significativa riforma della legge elettorale "all'inizio della legislatura" (ma, a proposito, cosa s'intende con questa espressione? Qual è il confine temporale tra l'inizio della legislatura e la sua "fase matura"?).

3. L'intera discussione rischia di diventare accademica perché la stessa durata regolare della legislatura non è certa, a causa delle evidenti difficoltà di convivenza tra le diverse anime della maggioranza al governo. Anche questo dato è però di ambigua decifrazione, sotto il profilo che qui interessa.

Da una parte, il rischio che le elezioni anticipate non siano lontane sollecita a escogitare velocemente modifiche che rendano il ricorso alle urne un rimedio vero, in grado di fornire un responso chiaro, non già un insidioso terno al lotto, con alta probabilità di risultati ingovernabili. Dall'altra, tuttavia, proprio le difficoltà interne alla maggioranza sconsigliano l'apertura di un nuovo fronte, sul versante della legge elettorale, che sarebbe in grado di inasprire ulteriormente rapporti già tesi tra i *partners* della coalizione.

In questo quadro di apparente paralisi, è stata posta sul tappeto la prospettiva di uno o più *referendum* abrogativo-manipolativi, produttivi di normative di risulta autoapplicative (per essere ammissibili al controllo della Corte costituzionale), usati in primo luogo come arma di pressione sul Parlamento, e poi come *extrema ratio*, per cercare di ottenere la modifica della legge elettorale.

Uno dei quesiti referendari immaginati tende a trasformare la legge elettorale eliminando le coalizioni elettorali e i collegamenti tra più liste, costringendo chi voglia candidarsi a governare e a ottenere il premio di maggioranze a costituire un'unica lista unitaria. La lista unitaria vincente otterrebbe il premio.

Ora, un meccanismo elettorale di questo genere, imposto per via referendaria, costituirebbe un intervento di straordinaria e artificiale costrizione sui processi politici che dovrebbero portare all'edificazione di due grandi soggetti unitari, nei due poli del nostro sistema politico. Si tratterebbe di un intervento – diciamolo con franchezza - brutale. Sarebbe in effetti facile obiettare che i processi di integrazione politica non funzionano così, che l'intervento normativo artificiale non può supplire alle lente maturazioni, che le scomposizioni e le ricomposizioni delle identità politiche richiedono percorsi condivisi e spontanei.

Talmente brutale sarebbe questo intervento che esso rischierebbe di non raggiungere il suo vero obiettivo. Non è difficile immaginare che le diverse famiglie politiche sarebbero bensì indotte a coalizzarsi artificialmente in un grande listone elettorale, ma si tratterebbe di una compagine solo all'apparenza unitaria, messa insieme per la necessità di non perdere il premio. I vari gruppi sarebbero poi presumibilmente indotti a ri-dividersi dopo, una volta in Parlamento. Sicché ha ragione chi sostiene che riforme di questo genere avrebbero qualche speranza di raggiungere il proprio obiettivo solo se accompagnate da drastiche riforme dei regolamenti parlamentari, che ad esempio facessero divieto di costituire gruppi che non si siano presentati con una propria specifica identità al giudizio elettorale.

D'altra parte, è bene non sopravvalutare le limitate capacità del sistema elettorale di conformare alla propria logica il sistema dei partiti e le sue dinamiche evolutive: se la riunificazione forzata tra partiti vicini non si verificasse, vi sarebbe la fondata possibilità che, ad esempio, con circa il 25% dei voti la lista vincente ottenga il 55% dei seggi. E assisteremmo così all'aberrazione di una sorta di "dittatura (non più del *premier* ma) del premio".

**4.** I più realisti osservano: è vero, il risultato dell'eventuale vittoria del "Si" sarebbe non sostenibile, ma questo quesito referendario serve come arma di pressione su un Parlamento riottoso, è una pistola carica posata sul tavolo. Due brevi osservazioni sul punto.

La prima: politicamente non è persuasivo lanciare una campagna, raccogliere firme e mobilitare energie ed entusiasmi, sapendo già (e magari già dicendo) che tanto bisognerà pensare in Parlamento a una riforma diversa da quella prefigurata dall'esito referendario.

La seconda: sulla perdurante efficacia dello strumento referendario è lecito nutrire dubbi. Già non sarebbe facile mobilitare il corpo elettorale al grido "abrogiamo la facoltà di collegamento tra le liste e diamo il premio di maggioranza alla lista che ottiene più voti", perché non è facile riprodurre la tensione ideale del 1993. Inoltre, chi non vuole cambiare sa benissimo che la minaccia di fare una campagna astensionista si innesterebbe su una tradizione di disinteresse che sarà pur stata scalfita dalla partecipazione al *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006, ma ormai è noto che la partecipazione al voto referendario c'è se non c'è *quorum*, mentre se il *quorum* c'è l'astensionismo militante ha un compito facilitato.

Certo, tutto sarebbe diverso se la prospettiva referendaria trovasse l'appoggio *bipartisan* delle stesse maggiori forze presenti in Parlamento: ma questo accadrebbe a prezzo, ovviamente, della stabilità della maggioranza, della stessa legislatura e con la prospettiva di elezioni anticipate immediate, che avrebbero l'effetto giuridico di allontanare nel tempo lo stesso *referendum*. Insomma, un bel pasticcio, dal quale non è facile uscire.