

GIOVANNI GUZZETTA
PERCHÉ UN NUOVO REFERENDUM ELETTORALE*

SOMMARIO: 1. *Le nuova legge elettorale come loi de combat e la conseguente rottura culturale con il maggioritario*; 2. *L'equivoco sul governo bipartisan ed il frontismo istituzionale*; 3. *Il paradosso delle riforme e l'ipotesi di un referendum*; 4. *L'ipotesi tecnica di un referendum sulla legge elettorale*; 5. *Gli effetti politico-istituzionali del referendum*; 6. *Un referendum per colpire le candidature multiple e la conseguente cooptazione oligarchica della classe politica*; 7. *I problemi politici di una simile iniziativa*.

1. *Le nuova legge elettorale come loi de combat e la conseguente rottura culturale con il maggioritario*

I risultati delle elezioni del 9 e 10 aprile hanno offerto la conferma empirica di quanto era chiaramente prevedibile fin dall'approvazione parlamentare. La legge elettorale adottata in fretta e furia alla fine della legislatura era una *loi de cobat*, finalizzata a pregiudicare un esito netto delle elezioni ed a porre le basi per una situazione di strisciante ingovernabilità. Una legge *contro* più che una legge *per*. E l'esito elettorale molto equilibrato ha reso evidente che, se anche il pendolo fosse di misura oscillato a vantaggio del centrodestra, l'esito negativo sarebbe stato identico: maggioranze risicate, alta conflittualità, esaltazione del potere di interdizione di partiti con un consenso inferiore all'1 per cento. Sarebbe stata una tragicomica eterogenesi dei fini.

La nuova disciplina elettorale ha accentuato tutti i difetti del vecchio sistema elettorale, mostrando chiaramente la pretestuosità delle motivazioni addotte in occasione della sua approvazione: diminuzione del numero dei partiti, diminuzione del potere di ricatto delle formazioni minori, maggiore potere ai cittadini, ecc. ecc.

Ma la cosa più grave, della quale non ci siamo ancora resi compiutamente conto, sta nel fatto che questa legge segna una rottura culturale con l'indirizzo istituzionale faticosamente affermatosi nelle ultime legislature. L'indirizzo volto a realizzare in Italia una compiuta democrazia bipolare dell'alternanza. Culturalmente, questa legge si colloca agli antipodi e, in ogni sua piega, rafforza la deriva verso la "riproporzionalizzazione" del sistema politico. Un fatto culturale, ancora prima che tecnico.

Non è il caso di spendere parole sul rischio di ingovernabilità. Non abbiamo certo la controprova (attendiamo le analisi empiriche) ma non sembra esservi dubbio, quantomeno, che un sistema di tipo uninominale avrebbe reso meno probabile un esito siffatto in termini di seggi parlamentari.

Sul piano più generale, però, il dato culturale più rilevante è che questo sistema ci ha fatto ricominciare a ragionare in termini squisitamente proporzionalistici. Il segno più evidente è che, mentre con il maggioritario uninominale il dibattito era fondamentalmente focalizzato sull'esito elettorale in termini di *seggi* oggi siamo a discutere essenzialmente delle differenze di *voti* ottenuti dalle varie coalizioni. E così ci si affanna ad elucubrare sulla risicata differenza di 20.000 voti alla Camera e si dimentica che la stessa legge prevede una tale differenza sufficiente ad assicurare in quella assemblea una maggioranza molto consistente di seggi. Si discetta sulla maggioranza di voti ottenuta oggi dal centro-destra al Senato e si dimentica che nel 2001 la Casa delle libertà era minoranza (in termini di voti: il 42 %) in quella stessa assemblea, dove, ciononostante, aveva ottenuto una larga maggioranza di seggi (il 65 %). Così come si discute della legittimazione del Centro-Sinistra, oltre che a governare, ad esprimere il presidente del Senato con 2 (o 3) seggi di maggioranza, dimenticando che, nel 1994, Scognamiglio fu eletto presidente del Senato con un voto di scarto su Spadolini e, nel 1996, alla Camera, il Centro-sinistra, pur perdendo in termini di voti, ottenne una maggioranza di 7 deputati ed elesse il Presidente della Camera senza che nessuno si scandalizzasse. Allora, invece, il conteggio dei voti fu presto archiviato e tutti si rimisero tranquillamente al verdetto della distribuzione in seggi.

Insomma, il peggior avallo che si potrebbe dare oggi a questa pessima legge elettorale è quello di ricominciare a ragionare nei termini in cui essa vorrebbe indurci a fare. Le tentazioni neocentriste, le titubanze sulle elezioni degli organi di presidenza delle Camere e sul Governo sarebbero (state) una resa alla logica proporzionalistica e l'anticamera del tracollo del bipolarismo.

2. L'equivoco sul governo bipartisan ed il frontismo istituzionale

Nessuno si nasconde le obiettive difficoltà della situazione politica, ma sarebbe errato disconoscerne la causa. Essa risiede nella drastica battuta d'arresto dell'evoluzione maggioritaria e bipolare del sistema e nella rottura culturale rispetto ad essa, che la nuova disciplina elettorale rischia di determinare. E la soluzione di un governo neocentrista sarebbe assai pericolosa.

La nettezza della distinzione tra maggioranza ed opposizione non preclude, ma anzi richiede, invece, di rafforzare il riconoscimento reciproco dei contendenti, di dimostrare una lealtà istituzionale da parte di tutti, ciascuno nel proprio ruolo.

Le convergenze, se debbono esserci, riguardano altri aspetti. La riforma costituzionale approvata dal centro destra, al di là del merito tecnico e delle convinzioni di ciascuno, si profila come un evento lacerante che non aiuta questa causa. Essa anzi rischia di radicalizzare lo scontro su

posizioni estreme, ultraconservatrici e ultra-avventuriste sul piano istituzionale, schiacciando i pur presenti spazi di riformismo.

Lo stesso discorso vale per la legge elettorale. Il centrosinistra si è scagliato contro la maggioranza in occasione della sua riforma. Ad esso spetta pertanto un'iniziativa rapida e risoluta per modificarla. Si tratta di una responsabilità imprescindibile sulla quale non è vano sperare in una disponibilità di settori del centro-destra.

In entrambi gli schieramenti, peraltro, le ipotesi di aggregazione in due grandi partiti moderato e riformista dovrebbero spingere in questa direzione.

3. Il paradosso delle riforme e l'ipotesi di un referendum

Non ci si può nascondere però che esiste una costante nelle vicende che hanno contrassegnato, per tutta la storia repubblicana, le scelte in materia elettorale. Nessuna soluzione è mai riuscita a coagulare un duraturo consenso della maggioranza delle forze politiche.

Lo dimostra la vicenda della c.d. "legge truffa", spazzata via con l'uscita di scena del suo principale fautore, Alcide De Gasperi. Lo dimostra la storia del c.d. Mattarellum, imposto da una decisione referendaria, criticata da più parti, ma rimasta in vigore per più di un decennio proprio per l'impossibilità di raggiungere un accordo in positivo sulla sua modifica.

E, per quanto paradossale possa apparire, non fa eccezione la legge con la quale si è andati a votare il 9 e 10 aprile. Si tratta, infatti, di una soluzione che non può ritenersi espressione di un positivo compromesso, nemmeno per la maggioranza che l'ha approvata. Lo dimostra il fatto che essa è ormai criticata – seppure per ragioni spesso divaricate - dalla stragrande maggioranza delle forze politiche (di centro-destra e di centro-sinistra).

Ci troviamo così nella paradossale situazione di non aver più l'uninomiale senza la quale, peraltro, non sarebbe stato possibile un mutamento del sistema elettorale a maggioranza, e, nello stesso tempo, di ritrovarci con una disciplina delle elezioni che (almeno a parole) non piace praticamente a nessuno, ma che, ancor meno della precedente, consentirà di raccogliere le intese necessarie per una sua riforma.

Siamo, dunque, nuovamente tornati all'origine della questione istituzionale. Quella sintetizzata con l'evocazione del c.d. paradosso delle riforme: l'incapacità di realizzarle è la migliore prova della loro necessità, ma le riforme sono una decisione troppo impegnativa perché il sistema possa assumerle nelle condizioni in cui è.

E, come ai primi anni novanta, di fronte all'ipotesi di un cambiamento della legislazione elettorale tramite un *referendum*, cominciano nuovamente a farsi strada le obiezioni di allora. Le

riforme si fanno in Parlamento e non a colpi di referendum; il referendum è un sistema rozzo che produce esiti criticabili; il referendum, ammesso che si raggiunga il *quorum*, ha la controindicazione di delegittimare la classe politica, perché mostra – con il proprio ruolo di supplenza – tutta l’incapacità di questa.

Si tratta di obiezioni già superate in passato. Avendo ad oggetto il modo in cui si declina la democrazia rappresentativa, un referendum sulla legge elettorale presenta una differenza qualitativa rispetto a tutti gli altri. Non può avere, per definizione, la finalità di soppiantarla. Il suo eventuale successo, coincide semmai con il rilancio delle istituzioni rappresentative.

Se non venissero risposte, e i veti incrociati bloccassero qualunque tentativo riformatore, l’ipotesi di un intervento referendario sulla legge elettorale potrebbe, anzi, rivelarsi utile alla trasformazione virtuosa del sistema istituzionale e di quello dei partiti.

4. L’ipotesi tecnica di un referendum sulla legge elettorale

La premessa di tale dibattito è, comunque, che una tale soluzione, prima che politicamente sostenibile (ecco il problema del *quorum*) sia tecnicamente e giuridicamente praticabile.

Una modifica della legge elettorale che, per via referendaria, consentisse un ritorno al maggioritario uninominale sembra tecnicamente impraticabile. Si può però percorrere un’altra strada ed ipotizzare un quesito ispirato ad un modello in cui sulla base proporzionale si innesti un dispositivo maggioritario, seppure plurinominale.

Com’è noto, la nuova disciplina elettorale di Camera e Senato (così come introdotta con l. legge n. 270 del 2005) è costruita intorno alla scelta fondamentale del sistema proporzionale. Questo è, tuttavia, corretto in un duplice modo. Sono introdotte delle soglie di sbarramento (differenziate a seconda che un partito sia o meno coalizzato ad altri) ed è previsto un premio di maggioranza per liste o coalizioni di liste che abbiano ottenuto il maggior numero di seggi, senza conseguire però, in base al solo calcolo proporzionale, una maggioranza assoluta.

La legislazione elettorale disegna, a tal proposito, una doppia categoria di potenziali beneficiari del premio: singole liste o coalizioni di liste. Essa, dunque, contempla e disciplina l’ipotesi (certo improbabile) che una singola lista ottenga la maggioranza relativa dei seggi e che dunque il premio sia assegnato ad essa e non ad una coalizione di liste (che, in ipotesi, abbia ottenuto un minore consenso).

Se ciò è vero, la circostanza che beneficiarie del premio di maggioranza possano essere *alternativamente* “liste” o “coalizioni di liste” offre la possibilità di un intervento abrogativo mirato ad espungere le disposizioni che si riferiscono a queste ultime.

Detto in altri termini, se si abrogasse la disciplina sulla facoltà di collegamento tra liste, il premio di maggioranza sarebbe attribuito solo alla lista singola (e non più alla coalizione di liste) che abbia ottenuto il maggior numero di seggi.

Da colpire sarebbe pertanto la disposizione che consente il collegamento (cfr. art. 14-*bis* D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361) nonché quelle che stabiliscono l'assegnazione dei seggi e del premio alle "coalizioni di liste" (cfr. art. 83, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e 16 s. D.Lgs. 20-12-1993 n. 533).

Resterebbero comunque in vigore le norme sull'indicazione del "capo della forza politica" e sul programma elettorale (art. 14-*bis* comma 3, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361). Inoltre, si applicherebbero le soglie di sbarramento attualmente previste per le singole liste (4 % alla Camera e 8 % al Senato). I partiti minori (purchè raggiungano la soglia del 4 % già prevista dal *Mattarellum*) avrebbero comunque una rappresentanza alla Camera, attraverso la quale godere di un diritto di tribuna.

Alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, non sembra che, sul piano dell'ammissibilità, possano esservi inconvenienti di sorta. L'abrogazione delle norme che prevedono il collegamento tra le liste apparirebbe senz'altro ispirata da una chiara finalità unitaria ed il relativo quesito risulterebbe omogeneo.

Quanto poi alla normativa di risulta essa sarebbe autosufficiente, in quanto è la legge stessa a prevedere, già da ora, la possibilità che il premio di maggioranza possa essere attribuito ad una singola lista, piuttosto che ad una coalizione di liste. L'intervento, dunque, non potrebbe forse nemmeno considerarsi, a rigori, "manipolativo".

5. Gli effetti politico-istituzionali del referendum

Il sistema elettorale che verrebbe fuori da una simile abrogazione spingerebbe verosimilmente gli attuali soggetti politici a perseguire, sin dalla fase preelettorale, l'unificazione della rappresentanza in un unico raggruppamento, rendendo impraticabili soluzioni equivoche e incentivando una significativa ristrutturazione del sistema partitico. Si aprirebbe, per l'Italia, uno scenario fondamentalmente bipartitico.

Conseguentemente si eliminerebbe la frammentazione infracoalizionale, la quale ha causato, già con il *Mattarellum*, una deleteria schizofrenia tra identità unitaria (di coalizione) e identità parziali e conflittuali (di partito) all'interno di essa. Circostanza accentuata ancora di più dalla attuale legge, la quale cancella formalmente la "coalizione" sulla scheda (trasformandola, di fatto, in un cartello elettorale) e lascia figurare solo i singoli partiti.

Tutt'al contrario l'obbligo di singole liste unitarie, capovolgerebbe il baricentro politico degli schieramenti, dando visibilità esclusivamente all'aggregazione complessiva. Le singole componenti, non solo non sarebbero rilevabili in quanto tali attraverso simboli separati, ma non sarebbero nemmeno "censibili" al momento del voto. Il che farebbe venir meno gran parte della "legittimazione all'interdizione" di cui esse oggi godono nelle relazioni interne all'alleanza grazie alla quota di consenso relativo, che la legge elettorale consente formalmente di certificare.

Una volta rese indistinguibili le quotazioni dell'una e dell'altra componente, sarebbe politicamente assai più difficile legittimare, durante la legislatura, divaricazioni di linea politica in nome dell'identità parziale.

Certo nessuno può escludere una diaspora parlamentare, una disgregazione delle componenti, ma rispetto a questo problema ed al principio del libero mandato parlamentare non c'è nessuna legge elettorale che tenga, trattandosi semmai di intervenire sul piano dei regolamenti parlamentari. Non si può però dubitare che il costo politico di comportamenti disgregativi nella maggioranza diventerebbe, con il sistema prospettato, decisamente molto alto.

D'altra parte, la previsione di un'assegnazione dei seggi comunque proporzionale, consentirebbe ai partiti che non vogliono concorrere per il premio di maggioranza, ma aspirino solo a godere di un "diritto di tribuna", di presentarsi autonomamente con il proprio simbolo e di ottenere seggi in proporzione al proprio consenso (purché superino la soglia di sbarramento).

Il premio, infatti, si giustifica solo con la pretesa di conquistare la maggioranza di governo e richiederebbe pertanto il raggiungimento di una preventiva omogeneità politico-programmatica testimoniata dalla presentazione di un'unica lista, un unico programma e un unico candidato Premier.

Nessuno si nasconde la circostanza che si tratterebbe pur sempre di un sistema condizionato dall'origine "referendaria" della disciplina e dalla ristrettezza dei margini di intervento abrogativo, alla luce della giurisprudenza costituzionale. Non si potrebbe ad esempio eliminare la previsione di circoscrizioni amplissime e di liste bloccate, che solo procedure di selezione sul modello delle primarie all'interno degli schieramenti potrebbero, forse, mitigare.

Certo, ancora una volta, le strategie riformiste non potranno prescindere dalla variabile politica, costituita, innanzitutto, dalle scelte dei partiti, cui spetta, in prima battuta, la selezione delle politiche istituzionali. Ma se è vero quanto si diceva all'inizio sulle difficoltà decennali di coagulare maggioranze parlamentari intorno a soluzioni condivise e durature, soluzioni "di riserva" possono costituire un utile stimolo e, all'occorrenza, un utile strumento.

D'altra parte, anche sul piano degli esiti, la soluzione normativa che si configurerebbe costituisce comunque un significativo passo avanti rispetto alla legislazione attuale. L'eliminazione

di composite e rissose coalizioni imporrebbe al sistema politico una sterzata esattamente opposta a quella che si sta determinando. Piuttosto che l'inarrestabile frammentazione in liste e listine, che oggi vanificano – grazie a norme bizantine e ipocrite - qualsiasi soglia di sbarramento, il nuovo sistema imporrebbe una notevole semplificazione, lasciando comunque un diritto di tribuna alle forze che non intendano correre per il governo, purché abbiano un consenso significativo (il 4 % alla Camera). Le formazioni che vogliono concorrere per il premio di maggioranza dovrebbero, invece, rinunciare a quel virus di instabilità che si riassume nell'attuale contraddizione di coalizioni in cui si corre insieme per il premio e ci si combatte per sottrarre consenso agli alleati. Solo liste unitarie potrebbero candidarsi alla guida del Paese. Il *bipolarismo*, inveratosi nel *bipartitismo*, ne guadagnerebbe in chiarezza e responsabilità .

6. Un referendum per colpire le candidature multiple e la conseguente cooptazione oligarchica della classe politica.

Un secondo quesito referendario mira a colpire un altro aspetto della deriva notabile e oligarchica impressa dalla legge elettorale. In particolare attacca quella peculiare e odiosa forma di cooptazione che consegue alle possibilità generalizzata e illimitata di candidature multiple consentite dall'attuale legge. L'eletto in più circoscrizioni (il "plurieletto") è infatti signore del destino di tutti gli altri candidati la cui elezione dipende dalla propria opzione. Questo fenomeno, unico per dimensioni nel panorama comparato, coinvolge circa 1/3 dei parlamentari. Una cifra enorme. L'elemento più grave è che induce inevitabilmente atteggiamenti di sudditanza e di disponibilità alla subordinazione dei cooptandi, atteggiamenti che danneggiano fortemente la dignità e la natura della funzione parlamentare.

Per questa ragione è auspicabile l'eliminazione – sempre mediante referendum - della facoltà di candidature multiple sia alla Camera che al Senato.

Né, d'altra parte convince l'argomento che la presentazione in più circoscrizioni servirebbe a nazionalizzare la competizione ed a rafforzare la leadership. Tony Blair e molti altri leaders europei si presentano diligentemente in un singolo collegio e non per questo è carente di leadership.

7. I problemi politici di una simile iniziativa

Detto ciò, nessuno si nasconde che un eventuale *referendum* richiede un vasto consenso politico. E non v'è dubbio che, negli ultimi anni, i cittadini abbiano lanciato chiari segnali di

freddezza per la democrazia diretta. Interessante sarebbe però capire se tali andamenti dipendano da un pacificato rapporto dei cittadini con le prestazioni offerte dalla classe politica in questi ultimi anni o, invece, da una generale stanchezza e disillusione verso la possibilità di arginare le tendenze ad una crescente chiusura oligarchica delle classi dirigenti.

Questa seconda diagnosi, che le indagini empiriche sembrano avvalorare, è certamente più preoccupante, molto al di là dello stesso problema del *quorum* nei referendum.

I prossimi mesi ci daranno indicazioni in questo senso.

Resta il fatto che, in un caso come nell'altro, grava sulla classe politica la responsabilità di farsi carico di una transizione istituzionale ancora incompiuta e spesso altalenante. Nessuna retorica su scontate virtù della società civile. L'esperienza passata però ci dice che i cittadini sono stati una variabile importante dell'evoluzione della nostra democrazia. Soprattutto nei momenti di crisi e di inadeguatezza delle classi dirigenti.

Giovanni Guzzetta
(ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
nell'Università di Roma Tor Vergata)

*il presente articolo riproduce, con alcune integrazioni, il saggio contenuto nel volume a cura di Pierluigi Mantini, *Quaderni dei democratici. Riforme costituzionali e referendum*, Roma, Cangelini, 2006