

Perché sono contrario ad un *referendum* sulla legge elettorale

di Massimo Siclari

Publicato in “ASTRID – Rassegna” n. 36 del 2006

Il 22 settembre 2006, nella sala del Cenacolo, a Roma si è tenuto un seminario organizzato da Giovanni Guzzetta per avviare un dibattito sull'opportunità di effettuare un *referendum* sulle vigenti regole elettorali per la Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica⁽¹⁾. Il dibattito è stato abbastanza ampio e si sono fronteggiate posizioni di piena adesione all'iniziativa ed altre, sia pur favorevoli ma un po' scettiche sulle reali prospettive che tale iniziativa possiede.

Per quanto mi riguarda, si è rafforzata una convinta contrarietà all'effettuazione di una nuova tornata referendaria sulla legge elettorale politica. Un dissenso, intendiamoci bene, da non confondersi con una piena ed incondizionata adesione all'attuale legge che regola le modalità di elezione di Camera e Senato e che tante riserve di legittimità costituzionale, oltre che di opportunità, ha già meritato e merita⁽²⁾.

Un primo motivo di dissenso sta nella considerazione dell'attuale congiuntura istituzionale: le Camere sono state elette da poco, si sono insediate a fine aprile, se non vado errato. L'attuale maggioranza ha posto fra i suoi impegni programmatici la modifica - *condivisa* - della legge elettorale in vigore. Ad agosto è stata annunciata, dal Presidente del Consiglio dei ministri Romano Prodi, la volontà di porre in essere una

¹ In proposito, v. già G. Guzzetta, *Un referendum sulla legge elettorale*, in [ww.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); Id., *Il Referendum non è né rozzo né antipolitico. Piuttosto stimola le riforme necessarie*, ne *Il Riformista*, 15 marzo 2006; Id., *Serve un consenso trasversale per un referendum elettorale*, *ivi*, 12 agosto 2006; Id., *Perché un nuovo referendum elettorale*, in www.astrid-online.it.

² V., in particolare, G. Zagrebelsky, *La riforma del voto irrazionale e incostituzionale*, ne *La Repubblica*, 25 ottobre 2005; R. Balduzzi - M. Cosulich, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; T. E. Frosini, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, *ibidem*; cfr. anche l'*Appello dei giuristi ai senatori in merito al ddl in materia di "Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica"*, in www.astrid-online.it. Per un'efficace sintesi delle critiche alla legge elettorale (oltre che per delle proposte di superamento dell'attuale disciplina), v. C. Pinelli, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, in *Italianieuropei*, 2006, n. 3.

riforma elettorale: annuncio accolto in vario modo dal mondo politico, ma, comunque da intendere come l'inizio di una discussione, che l'avvio di una procedura referendaria sterilirebbe subito, proprio per il carattere del quesito e della risposta che si richiede all'elettorato in una consultazione popolare.

Ricordiamo tutti troppo bene le famose pagine di Giuseppe Guarino⁽³⁾ in cui si evidenziano i limiti del *referendum* popolare, rispetto ad una decisione parlamentare, per non capire quanto sia erroneo andare direttamente ad un confronto in sede referendaria, quando c'è la concreta possibilità di avere una più articolata e razionale risposta in forma legislativa. Senza contare che un esito positivo del *referendum* minerebbe la legittimazione del Parlamento in carica e condurrebbe ad un anticipato scioglimento delle Camere, passando - in caso di "ritaglio" referendario - per un'affrettata approvazione di regole elettorali integrative, come già avvenne nel 1993. Senza contare che - com'è già avvenuto in passato - c'è sempre il rischio che a fronte della semplificazione della risposta si riduca il dibattito ad uno scontro fra tifoserie, piuttosto che ad un sereno confronto fra posizioni politiche. Senza contare che si riattizzerebbe una deriva plebiscitaria e decisionista appena uscita faticosamente, pur se sonoramente, sconfitta in occasione del *referendum* costituzionale. Con questo non si vuol dire che al *referendum*, specie in tema elettorale, non si dovrebbe fare ricorso mai: solo, bisognerebbe arrivarvi quando il dibattito è esaurito, quando vi è la certezza di un'impossibilità di cambiamento per via parlamentare e questa impossibilità di cambiamento sia assolutamente e del tutto inaccettabile *medio tempore* e non vi sia alcuna speranza per un cambiamento in futuro.

Insomma, si tratta di un'*extrema ratio*, e non mi pare, per le considerazioni fatte in precedenza che si sia in questa fase.

Siamo, invece, si ripete, in una fase di avvio del dibattito sulla legge elettorale. Sotto questo punto di vista, io credo che si debba uscire da un equivoco (e dalla connessa illusione) che si trascina da almeno un quindicennio: l'equivoco consistente nel pensare che la modifica delle regole elettorali consenta - di per sé - una semplificazione del quadro politico riducendone l'exasperato frazionamento che lo caratterizza. E mi pare che di ciò ci sia stata diffusa consapevolezza nel dibattito del 22 ottobre: al massimo, si è detto, le regole elettorali possono concorrere ad un tale obiettivo, che va perseguito anche con altri strumenti.

³ *Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, I, 30 ss.

Ha correttamente osservato, in un recente contributo, Piero Alberto Capotosti⁴), a proposito della legge elettorale del '93, che essa «induce, di per sé, un certo rafforzamento del premier, ma naturalmente non produce alcun effetto bipartitico sul sistema politico. Anzi, si viene delineando una forma di “premierato all’italiana”, che, lungi dal determinare vincoli di aggregazione parlamentare propri del modello Westminster, per la mancanza delle necessarie condizioni socio-politiche, produce soltanto frazionamento e proliferazione dei gruppi politici, sovente di tipo “personale” e privi di autentici collegamenti territoriali, anomale forme di spoils-system ed eccessi di mediatizzazione nell’ambito della coalizione di governo». Al momento, non si può dire che la situazione si sia modificata con la riforma elettorale approvata nello scorso dicembre.

Il problema di fondo, dunque, non sono tanto le regole elettorali quanto quelle cui Capotosti allude sinteticamente con l’espressione “condizioni socio-politiche”. E queste, di certo, non si modificano (né indirettamente, né, tanto meno, direttamente) per legge o per via referendaria.

La strada per modificarle potrebbe essere quella dell’autoriforma della politica, che timidamente, tra mille contraddizioni e ripensamenti si affaccia nel dibattito per la formazione di un partito democratico e di un partito della sinistra, da un lato, di unificazione o federazione delle forze politiche che fanno riferimento al centrodestra, dall’altro⁵). Io credo che questa sia la strada maestra, quella che asseconderebbe, attraverso una volontaria rinuncia a differenze - talora minime, talora enfatizzate solo per mantenere fedeli nicchie di elettorato - la valorizzazione dei caratteri identitari comuni che molte tra le forze politiche presenti in Parlamento possiedono. Sia ben chiaro: in queste mie parole non deve leggersi nessun auspicio - per nostra fortuna irrealizzabile - di due “partiti unici” che non diano spazio ad alcuna dialettica interna e si presentino come due blocchi di granito rivolti solo a prevalere l’uno sull’altro. Né per una preclusione al crearsi di forze, autenticamente nuove, che un sistema rigidamente bipolare scoraggerebbe.

Che quella dell’autoriforma del sistema dei partiti sia la strada maestra credo ci sia consapevolezza nei partiti stessi, quel che manca è la volontà, e forse anche il coraggio, di cambiare le ruote mentre la vettura è in corsa, come suol dirsi.

⁴ *I profili attinenti al Primo ministro*, in *La Carta di tutti. Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948-2006)*, a cura di Renato Balduzzi, Roma, AVE, 2006, 96

⁵ Sulla necessità che quantomeno si intreccino i procedimenti di riforma elettorale e l’autoriforma della politica, cfr. C. Pinelli, *Riforma elettorale e riassetto delle coalizioni*, cit.

Volontà e coraggio di certo non aumenterebbero se venisse proposto un nuovo *referendum* elettorale: questo, in qualche modo, spingerebbe anche verso una contrapposizione tra società civile e società politica, col prevedibile risultato di fare arroccare quest'ultima (o parte rilevante di essa) in difesa (più o meno palese) della legge attuale, che, così com'è, non può e non deve essere mantenuta.

Un ultimo argomento non può essere trascurato, e milita anch'esso contro la proposizione di un nuovo *referendum* elettorale. Quale sarà il destino della forma di governo così come disciplinata dalla Costituzione? Attualmente, dopo il risultato referendario del 25/26 giugno, non sembra rientri fra le priorità delle riforme costituzionali e non solo di quelle palinogenetiche - come quella bocciata dall'elettorato e auspicata da coloro che nutrono la loro vita politica o di studiosi solo di ansie di riforma purché siano: da coloro che hanno dichiarato di votare sì al *referendum*, perché tanto le cose in un modo o nell'altro si sarebbero aggiustate come da coloro che hanno dichiarato di votare no, con il malcelato rimpianto dell'ennesima "grande occasione" mancata -. Nel dibattito postreferendario hanno trovato spazio proposte di "correzione" del titolo V, di attuazione - per significativi aspetti ancora irrealizzata - della riforma del 2001, della "messa in sicurezza" della Costituzione attraverso una modifica dell'art. 138, della disciplina delle garanzie delle minoranze. Non mi sembra, almeno per ora, che vi sia molta voglia di riprendere seriamente in considerazione una revisione del vigente parlamentarismo. Se questa mia impressione corrispondesse al vero e non si manifestasse alcuna volontà di rimettere in discussione - neanche per aspetti marginali - l'assetto della forma di governo, allora è pienamente legittimo pensare, da subito, a come riformare la legge elettorale. Ma se ciò non fosse, non si dovrebbe ripetere l'errore fatale del '93 (*mutatis mutandis*, ripetuto in peggio con l'approvazione del progetto di Lorenzago e della legge elettorale in vigore): bisognerebbe riflettere congiuntamente su come riformare forma di governo e sistema elettorale. Ma, torno a ripetere, su tutto ciò gravano i destini dell'auspicabile modifica del sistema dei partiti.

In questo quadro, non è da pensare che per gli studiosi delle istituzioni e, più in generale, per i cittadini, non ci sia altro che l'unica, inutile, prospettiva dell'attesa messianica di una riforma, in tempi e modi decisi solo nei palazzi della politica. La recente campagna referendaria ha dimostrato come uomini di studio e cittadini comuni abbiano dato vita ad un intenso dialogo sul destino del sistema istituzionale. Credo che sia più proficuo lavorare nella prospettiva di un dibattito pubblico aperto, che faccia da sostrato ad eventuali riforme piuttosto che rifugiarsi esclusivamente nell'ingegneria

referendaria, confinando nel voto (o nel non voto) di un giorno una decisione da prendersi attraverso un processo genuinamente democratico e pluralista.