



SULLA RIFORMA ELETTORALE E SU QUELLA DEL SENATO

di Carlo Chimenti*

Il Governo Renzi è nato, come dicono i suoi *supporters*, per “riformare”; anche se questa espressione – ricordando che esiste, e non solo in ambito giudiziario, la “*reformatio in pejus*” – può, nella sua genericità, risultare inquietante. Vero è che da noi, visto che peggio di come siamo ridotti è difficile diventare, ragionare diversamente è lecito; ma fino ad un certo punto... Comunque, il Presidente del Consiglio ha espresso la sua volontà riformatrice con una determinazione del tutto inconsueta dalle nostre parti: ossia ripetendo ai parlamentari, un giorno sì e l’altro pure, “se non approvate le mie riforme, io me ne vado e tolgo il disturbo” (dove il punto debole sta, forse, nel trascurare la morale della celebre favola di Esopo sul pastorello che gridava “al lupo, al lupo”, e alla fine non gli credette più nessuno). Ad ogni modo, le principali riforme governative sono cinque: elettorale, del Senato (ossia del bicameralismo), delle autonomie, della P.A. e del lavoro. Ma direi che, prima ancora di esse, c’è un’altra riforma che il Governo persegue: quella della politica. Giacché questo Governo, a differenza di tutti i precedenti, tende a rapportarsi direttamente coi cittadini, saltando le rappresentanze politiche, sindacali, categoriali ecc. e le relative mediazioni. Personalmente, io dubito che tutto questo sia saggio, stante il basso livello medio che caratterizza, secondo me, il nostro elettorato (pensate all’evasione fiscale massiccia, al familismo amorale, alla furbizia preferita all’onestà ecc., secondo certi connotati italiani, noti fin dai tempi di Leopardi).

Però, la crisi della rappresentanza è innegabile (e non solo in Italia); e questo spiega una qualche propensione per la democrazia diretta, la quale omette, appunto, le mediazioni fra cittadini e potere: sono anni, del resto, che molti osservatori denunciano da noi la “partitocrazia” come degenerazione del sistema partitico (e la “concertazione” come malattia

* Professore associato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università degli studi “Roma Tre”

del rapporto Governo-Sindacati). Secondo me, però, la democrazia rappresentativa è sempre preferibile a quella diretta, perché se non altro comporta un filtro in più fra un popolo sovrano come il nostro ed i pubblici poteri. Da noi, a mio avviso, non si può fare a meno né dei partiti né dei Sindacati; e d'altronde non per nulla la nostra Costituzione sancisce il multipartitismo e la libertà sindacale, essendo nata sulle macerie lasciate dal partito unico e dalle “corporazioni” fasciste. Perciò cerchiamo di migliorare partiti e Sindacati, ma teniamoceli cari e non buttiamoli via: in agguato dietro l'angolo può sempre esserci un dittatore.

E veniamo, fra le accennate riforme, a quella elettorale. Esistono due grandi famiglie di sistemi elettorali: proporzionalistici e maggioritari; famiglie “allargate” e che possiedono, ciascuna, parecchi discendenti più o meno legittimi. Quindi i sistemi elettorali sono tanti, ognuno con pregi e difetti, per cui non si può dire in astratto che uno sia migliore dell'altro, ma solo che uno è più adatto dell'altro alle caratteristiche storiche, sociali, economiche, culturali ecc. del paese in cui va applicato. E le scelte al riguardo, cioè la scelta delle norme elettorali da utilizzare, spettano ai politici, i quali pertanto dovrebbero compierle privilegiando non già gli interessi dei rispettivi partiti, ma quelli generali. Spettano ai politici, dicevo, e quindi non ai costituzionalisti.

I costituzionalisti, tuttavia, possono spiegare che – fermo restando il quadro del pluripartitismo – si distinguono i sistemi bipartitici dai sistemi multipartitici (distinzione soltanto “favorita” dal sistema elettorale, ma “determinata” dagli orientamenti del corpo sociale); per cui si può affermare – ma tenendo presente questa avvertenza! – che le leggi elettorali proporzionali tendono al pluripartitismo, mentre quelle maggioritarie tendono al bipartitismo. Ma allora, in questa sistemica, come collocare il “bipolarismo”, di cui il nostro Presidente del Consiglio si dichiara convinto fautore? La risposta è agevole: il “bipolarismo” è una variante dei sistemi multipartitici, nella quale, in luogo di due partiti che di elezione in elezione conquistano la maggioranza necessaria a formare il Governo (dove poi si alternano), si formano due coalizioni partitiche, o “poli”, fra i quali tende a riproporsi lo stesso fenomeno di alternanza. Ne viene che al bipolarismo si addice un sistema elettorale maggioritario, mentre al suo opposto, ossia al “multipolarismo”, è più adatto un sistema proporzionalistico.

A questo punto però, senza invadere le competenze dei politici, i costituzionalisti possono aggiungere qualche ulteriore considerazione. Cioè: per lunghi anni della nostra storia repubblicana noi abbiamo registrato un multipartitismo a tendenza bipolare: nel senso che al “polo” DC più centristi se ne contrapponeva solo un altro, a sinistra, vale a dire PCI più alleati. Senonché questi due “poli” non si sono mai alternati al Governo, perché a governare

è sempre stata la DC: in un clima, peraltro, di conflittualità attenuata o comunque sopportabile. Questa mancanza di ricambio politico – che alla lunga ha prodotto anche malgoverno e corruzione diffusa – è stata attribuita (come spesso accade da noi) non già agli operatori politici, ma alle regole: in particolare, a quelle elettorali, e precisamente a quelle proporzionalistiche che non favoriscono l’alternanza. Di qui, nel 1992, il cambiamento in senso maggioritario della legge elettorale (con la nascita del cosiddetto “mattarellum”), e poi nel 2005 l’introduzione del cosiddetto “porcellum”, ancor più maggioritario. Ma i risultati sono stati scarsi, quando non decisamente negativi: come riguardo alla conflittualità, politica e sociale, accresciutasi da noi negli ultimi tempi fino a diventare talora insopportabile, prossima alle soglie della guerra civile. Ad evitare la quale, pochi anni fa nacquero la “strana maggioranza” (del Governo Monti) e poi le “larghe intese” (del Governo Letta) fra partiti da sempre antagonisti, le quali però comportarono un sostanziale stallo e della politica e della governabilità.

Senonché, ancora una volta, invece di intervenire sugli operatori (o almeno provarci) si è deciso di cambiare le regole del gioco. Ed ecco allora le riforme istituzionali del Governo Renzi, fra le quali una nuova legge elettorale: l’ “italicum”. Sulle cui tecnicità (soglie di sbarramento, liste bloccate, premi di maggioranza ecc.) non mi soffermerò, perché sono il prodotto opinabilissimo di scelte eminentemente politiche, che non mi competono. Un’osservazione di carattere generale, invece, posso farla. Ed è la seguente. Uno dei possibili risultati delle prossime elezioni è quello di portare, con l’ “italicum”, alla ripartizione puramente proporzionale dei seggi, ed altrettanto potrebbe accadere con la normativa di risulta dalla sentenza che ha dichiarato incostituzionale il “porcellum” (qualora l’ “italicum” o altra legge elettorale non fossero approvati). Ebbene, quasi tutti i politici demonizzano simili normative perché – dicono – aprirebbero le porte all’ingovernabilità.

Ora, senza troppo approfondire, io mi limiterò ad osservare che – nella misura in cui la paventata ingovernabilità discende dall’exasperato pluralismo partitico, che a sua volta riflette la frammentazione della società – il rimedio non va cercato nelle regole elettorali, ma piuttosto nei comportamenti degli operatori politici. Sono loro infatti che, prima di nuove regole elettorali, dovrebbero, per un verso, trovare accordi di compromesso fra i partiti che permettano una loro pacifica convivenza; e per un altro verso lavorare nella società per diminuire l’entità delle diseguaglianze (riassunte dal Corsera del 4 maggio scorso in questi termini: “i dieci italiani più ricchi valgono quanto 500 mila operai”), che sono alla radice di quella frammentazione. Si obietta: ma allora non usciremo mai dalle “larghe intese” di Governo? Non saprei dirlo, ma so che è illusorio sperare di uscirne senza avere prima creato le condizioni necessarie! Non dimentichiamo, poi, che le prime undici legislature repubblicane sono state vissute sotto il segno del sistema proporzionale, e che l’ingovernabilità allora non esisteva. Certo, destra e sinistra non sedettero mai insieme al

Governo (come invece è accaduto con la recente “strana maggioranza” e con le recentissime “larghe intese”). E tuttavia, sia pure impropriamente, alcune di quelle legislature furono definite “consociative” proprio perché – pur senza entrare nel Governo – la sinistra ne condivideva in ampia misura l’azione dalle sue postazioni parlamentari. Né si può seriamente sostenere che quelle legislature siano state improduttive sul piano legislativo... Il che conferma, allora, che non sono le regole, ma “chi pon mano ad elle”, a fare la differenza. E certo, gli attuali protagonisti politici, a paragone dei vari De Gasperi e Togliatti, Nenni e Pertini e Parri ed altri ancora, appaiono figure molto modeste.

Un’ultima considerazione a proposito dei progetti “rivoluzionari” del Governo Renzi. Se è vero che per buona parte di essi, in quanto comportano modifiche della Costituzione a cui occorrono i due terzi dei consensi in Parlamento, vale a dire una maggioranza da “larghe intese”, se così è a me pare contraddittorio prevedere, per l’elezione di parlamentari destinati ad approvare insieme certe riforme, un voto maggioritario: che per sua natura tende ad allontanare anziché ad avvicinare la gente. Possibile che gli attuali governanti non se ne rendano conto, ed insistano con l’“italicum”? Eppure è così. A me talvolta sembrano davvero dei dilettanti allo sbaraglio. Come quando decidono – ad esempio, riguardo al provvedimento occorrente a far quadrare i conti con le spese recate dal famigerato aumento di 80 euro a favore dei meno abbienti – di avviarne l’iter non alla Camera, dove la maggioranza per il Governo è sicura, ma al Senato dove non lo è affatto; e dove per di più, trattandosi dell’Assemblea da depotenziare (se non da sopprimere) nell’ambito della riforma del bicameralismo, i suoi componenti sono naturalmente maldisposti, a dire poco, nei confronti del Governo. Viene da pensare: *quos deus vult perdere, prius dementat...*

Uguale riflessione viene da fare riguardo, appunto, alla testé accennata riforma del Senato. Qui appare sbagliato il punto di partenza, o meglio il presupposto: cioè, che il bicameralismo paritario, iscritto in Costituzione, costituisca la causa della lentocrazia (se non proprio dell’improduttività) legislativa, ed inoltre di spreco delle scarse risorse finanziarie disponibili. Ora, con tutto il rispetto per le difficoltà che attraversa la nostra finanza, a me pare che decidere sul quadro delle istituzioni democratiche in funzione del fare cassa, o del risparmiare, sia una scelta poco seria: sarebbe come costruire l’impalcatura di un edificio risparmiando sul cemento, sostituendolo con la sabbia, cosicché alla prima bufera rischia di crollare tutto. Ma, a parte questo, posso dire con sicurezza (per averne fatto oggetto di uno studio approfondito una cinquantina di anni fa: pensate, già allora il bicameralismo paritario era sotto accusa!), che non è affatto vero che due Camere con eguali poteri debbano necessariamente raddoppiare i tempi di approvazione delle leggi, a causa del frequente andirivieni di esse fra Montecitorio e Palazzo Madama; ragione per cui converrebbe passare senza indugi al monocameralismo. Al contrario, due Camere possono addirittura ridurre i tempi di approvazione, qualora si sappia usarle con accortezza. Come? La risposta è molto

semplice: basta che il Governo – in quanto principale promotore delle leggi, in regime parlamentare – suddivida le sue iniziative metà in una Camera e metà nell'altra; e che le Assemblee provvedano ad incrociare l'esame dei provvedimenti, coordinandosi, con l'unica avvertenza – da disciplinare per via regolamentare – che, salvo casi del tutto eccezionali, la Camera che per seconda riceve il provvedimento si limiti a ratificare quanto deciso nell'altra. In aggiunta, può anche essere prevista una sorta di specializzazione per materia di ciascuna Assemblea, sicché – ad esempio – a Montecitorio vanno per primi i provvedimenti in materia di lavoro e al Senato quelli finanziari, a Montecitorio la politica interna e a Palazzo Madama quella estera, e così via.

Il che non significa che altre forme di differenziazione fra le nostre Camere siano da respingere (in particolare, che una delle due diventi la voce delle autonomie locali e l'altra di quelle sociali). Voglio solo ribadire per l'ennesima volta che da migliorare, ben prima delle regole – specialmente se fondamentali come il bicameralismo – sono gli operatori di esse. Del resto, è nell'esperienza collettiva che certe leggi – mi riferisco ad esempio a quelle sul finanziamento dei partiti – sono passate nelle due Camere nel giro di una settimana, mentre altre, approvate rapidamente in un'Assemblea, sono poi rimaste insabbiate nell'altra: e questo in conseguenza di ripensamenti dei partiti. Il che, ammesso che la velocità di approvazione delle leggi sia un bene in sé – come ormai sembra credere il pensiero dominante – si configura come fattore che dipende essenzialmente dalla volontà degli operatori, e che il bicameralismo di per sé può forse agevolarla, ma non pregiudicarla. Tutt'al più si può sostenere che il bicameralismo, in linea di massima, favorisce una maggior ponderazione della produzione legislativa (cosa di cui è difficile negare l'utilità). Che tutto ciò sia una jattura è peraltro una legittima posizione politica, ma non una verità assoluta. Viene da concludere, insomma, che correre per correre, in campo legislativo, sia un po' come il riformare per riformare nell'ambito delle istituzioni: ossia una filosofia da verificare alla prova dei fatti, piuttosto che da condividere “a prescindere”, come diceva il principe De Curtis, in arte Totò.