

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

7.

SEDUTA DI MARTEDÌ 30 GIUGNO 2020

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE ANNAGRAZIA CALABRIA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Calabria Annagrazia, <i>Presidente</i>	3	DEI DEPUTATI E DEL SENATO DELLA REPUBBLICA. DELEGA AL GOVERNO PER LA DETERMINAZIONE DEI COLLEGI ELETTORALI PLURINOMINALI »	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLA PROPOSTA DI LEGGE C. 2329 BRESCIA, RECANTE « MODIFICHE AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 MARZO 1957, N. 361, E AL TESTO UNICO DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO 20 DICEMBRE 1993, N. 533, IN MATERIA DI SOPPRESSIONE DEI COLLEGI UNINOMINALI E DI SOGLIE DI ACCESSO ALLA RAPPRESENTANZA NEL SISTEMA DI ELEZIONE DELLA CAMERA		Audizione in videoconferenza del professor Michele Nicoletti, professore di filosofia politica presso l'Università di Trento:	
		Calabria Annagrazia, <i>Presidente</i>	3, 5
		Nicoletti Michele, <i>professore di filosofia politica presso l'Università di Trento</i>	3
		Audizione in videoconferenza del professor Giuseppe Valditara, professore ordinario	

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega - Salvini Premier: Lega; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto: Misto; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: Misto-NI-USEI-C!-AC; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+Europa: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE - Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-MAIE; Misto-Popolo Protagonista - Alternativa Popolare: Misto-PP-AP.

	PAG.		PAG.
di diritto privato romano presso l'Università europea di Roma:		Valditara Giuseppe, <i>professore ordinario di diritto privato romano presso l'Università europea di Roma</i>	6, 11
Calabria Annagrazia, <i>Presidente</i>	5, 9, 11, 12		
Bordonali Simona (Lega)	11	<i>ALLEGATO: Memoria presentata dal professor Michele Nicoletti</i>	13
Forciniti Francesco (M5S)	9		

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE
ANNAGRAZIA CALABRIA

La seduta comincia alle 12.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione in videoconferenza del professor Michele Nicoletti, professore di filosofia politica presso l'Università di Trento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge C. 2329 Brescia, recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali », l'audizione in videoconferenza del professor Michele Nicoletti, professore di filosofia politica presso l'Università di Trento, al quale chiedo di contenere l'intervento in circa dieci minuti, in modo da consentire ai commissari di porre eventuali domande.

MICHELE NICOLETTI, *professore di filosofia politica presso l'Università di Trento*. Ringrazio dell'invito che mi è stato rivolto a partecipare a questo ciclo di audizioni. Ringrazio anche della possibilità che mi è

stata accordata di svolgere questa audizione in videoconferenza. Voglio esprimere anzitutto un apprezzamento sul piano del metodo adottato dalla proposta di legge C. 2329, a prima firma dell'onorevole Brescia, per le due ragioni che lo stesso proponente ricorda all'inizio della sua relazione illustrativa. La prima riguarda il fatto che la proposta avviene ad una distanza temporale dalla scadenza naturale della legislatura significativamente ampia e ciò evita un dibattito affrettato e troppo condizionato dall'interesse immediato dei gruppi parlamentari esistenti, in conformità con le raccomandazioni della Commissione di Venezia. La seconda riguarda la ricerca, previa, di un ampio consenso tra le forze politiche, nello sforzo di garantire un'ampia maggioranza parlamentare al provvedimento e ancor più la convergenza tra forze di maggioranza e di opposizione. Dal punto di vista del merito, la proposta di legge prevede un ritorno al sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 5 per cento e liste bloccate. Le ragioni addotte per motivare tali scelte sono, in sostanza, due: garantire al futuro Parlamento eletto con tale sistema il massimo di rappresentatività e il massimo di stabilità. Questi sono i due principi, a detta del relatore, a cui la proposta di legge si ispira. Vorrei fare qualche breve osservazione su questi due punti. Il primo punto riguarda la rappresentatività. Certamente il sistema proporzionale appare in grado di garantire rispetto ad altri sistemi elettorali un maggiore tasso di rappresentatività. Rilevo, tuttavia, che questo valore è in parte temperato dalla soglia posta al 5 per cento, una soglia piuttosto alta, che produce certamente degli effetti significativi sull'uguaglianza del voto. Su una parte-

cipazione di 30-35 milioni di elettori potrebbe darsi il caso di partiti che raccolgono il consenso di più di un milione di cittadini che non hanno la possibilità di vedersi rappresentati in Parlamento. Nella legge italiana è stata posta una soglia al 4 per cento per l'elezione dei parlamentari italiani al Parlamento europeo; potrebbe darsi la situazione paradossale di partiti rappresentati nel Parlamento europeo e non nel Parlamento italiano, anche se naturalmente la proposta di legge prevede un diritto di tribuna a parziale compensazione, ma va ricordato che, in primo luogo, devono realizzarsi le condizioni previste dalla legge perché questo diritto possa scattare e, in secondo luogo, esso ripara solo in parte agli effetti distorsivi che abbiamo menzionato. Tradizionalmente la clausola del 5 per cento può certamente essere una salutare clausola antiframezzazione, ma in cambio di una qualche garanzia di maggiore governabilità del sistema, mentre nel modello che discutiamo le garanzie di una maggiore governabilità appaiono del tutto da definirsi. Un secondo problema riguardo alla rappresentatività del sistema proposto concerne la scelta dei candidati. In un sistema proporzionale a liste bloccate il voto che i cittadini esprimono è di fatto un voto ai partiti e consegna nelle loro mani, sia pure con alcuni vincoli, quali, ad esempio, il rispetto dell'equilibrio di genere, la scelta dei rappresentanti del popolo all'interno delle Assemblee parlamentari. Su questo enorme potere dei partiti richiama l'attenzione la Commissione di Venezia, ricordando come, laddove si voglia garantire una effettiva rappresentatività delle liste dei candidati, servono pratiche autenticamente democratiche, trasparenti e non occasionali di partecipazione degli elettori alla predisposizione delle liste. Gli esperimenti del passato, condotti da alcuni partiti italiani, tramite le cosiddette « primarie » o « parlamentarie », possono indicare delle strade da esplorare, ma sono ben lungi dall'essere pratiche consolidate. Penso ai partiti della Repubblica federale tedesca, ad esempio, e a una scelta effettiva da parte degli

iscritti ai partiti nei diversi territori dei propri candidati. Naturalmente nelle democrazie consolidate ogni partito si riserva la possibilità di inserire nelle proprie liste competenze indiscusse, di cui il serio lavoro parlamentare ha bisogno, ma si tratta generalmente di personalità riconosciute, in cui l'elettorato può riconoscersi e da cui può sentirsi comunque rappresentato. La pratica italiana, finora in atto, di predisposizione delle liste pare assai più improntata a una gestione centralizzata, legata a meccanismi di fedeltà personale, che ad una diffusa partecipazione dal basso ed ad un'attenzione alle competenze. Si ponga quindi attenzione agli effetti che un sistema di questo genere può produrre nel consolidamento di fatto di una sorta di oligarchia politica, rafforzata dal fatto che la soglia del 5 per cento scoraggia certamente l'iniziativa di creazione di liste alternative e quindi consegna nelle mani delle segreterie dei partiti maggiori un ulteriore, fondamentale strumento di pressione. In sintesi, il sistema proposto avrebbe bisogno di partiti caratterizzati al proprio interno da un effettivo metodo democratico, intendendo l'articolo 49 della Costituzione in modo estensivo, e dall'esistenza di stabili piattaforme ideali programmatiche che facilitino la rappresentanza, nel senso di un'identificazione anche simbolica. In secondo luogo, vi è la questione della stabilità. Il sistema proposto, in assenza di interventi sui regolamenti parlamentari e sulla forma di governo, di cui non sono a conoscenza, mi pare che difficilmente da solo possa garantire una maggiore stabilità, se per stabilità intendiamo una maggiore stabilità di governo. La lunga esperienza del metodo proporzionale nella cosiddetta « prima Repubblica », in presenza peraltro di partiti ben altrimenti strutturati sul piano ideologico e organizzativo, ha mostrato a quel tempo tutta la problematicità di tale sistema, proprio in termini di stabilità di governo e di autorevolezza della presenza italiana sulla scena europea e internazionale. Per questo, dalla fine degli anni Settanta, si sono succedute proposte di rafforzamento della

stabilità attraverso meccanismi diversi: riforme istituzionali oppure riforme della legge elettorale in senso maggioritario. Le numerosissime proposte, che la Commissione conosce, dalle proposte di Repubblica presidenziale alla fine degli anni Settanta, alle riflessioni del gruppo di Milano, alla Commissione Bozzi e via via a seguire, vanno tutte in questa direzione. Questa è la direzione verso la quale ci si è mossi negli ultimi quarant'anni. Questa proposta invece segue una direzione diversa. A me pare che su questo punto la vera distinzione non sia tra un sistema elettorale e l'altro, ma tra chi voglia riconoscere ai cittadini, come dice l'articolo 49 della Costituzione, il potere di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Questo verbo, «determinare», è un verbo molto forte, che nella Costituzione generalmente si utilizza ad indicare la capacità della legge di determinare e qui viene utilizzato per esprimere la forza con cui il voto popolare dovrebbe incidere sulla politica nazionale. Questa mi pare la posta in gioco. Da un lato fare del voto dei cittadini l'elemento determinante della politica nazionale, dall'altro lato, invece, lasciare ai cittadini solo il potere di eleggere i propri rappresentanti in Parlamento, affidando poi a questi, dopo le elezioni e magari con le mani libere, le alleanze e i programmi di governo, come più volte nella storia, anche recente, è avvenuto. Si tratta di una procedura del tutto conforme alla Costituzione, ma che dovrebbe avere un'evidente natura emergenziale. Questo rischio è incrementato dal fatto che il sistema politico italiano non è un sistema stabilmente bipolare e quindi questo può incentivare una pratica trasformistica che rischia di deresponsabilizzare i partiti di fronte al loro elettorato. Mi pare invece che andrebbe preso in considerazione ciò che più volte è emerso nei lavori della Commissione Bozzi nel 1983, ovvero che, se si vuole mantenere una forma di Governo parlamentare, è necessario costruire un rapporto fiduciario tra corpo elettorale, maggioranza e governo, anche al di là della funzione mediatrice dei

partiti, secondo le ben note riflessioni di allora di Pasquino, Ruffilli e di molti altri, per evitare che si riproduca una oligarchia partitocratica, che scavi una insopportabile frattura tra cittadini e istituzioni. Questa mi pare sia la posta in gioco, per cui non mi pare che il meccanismo previsto da questa proposta di legge, da solo, possa consentire una maggiore stabilità, se per stabilità si intende una stabilità governativa. La cosa mi pare anche più preoccupante in una fase in cui il nostro Governo è sempre più protagonista di una forte integrazione europea e, per rendere capace questo Governo di difendere le istanze del nostro Paese, avrebbe bisogno di una stabilità e di un'autorevolezza che solo un rafforzamento del potere di indirizzo dei cittadini potrebbe conferirgli. Io penso perciò, in conclusione, che questa proposta di legge elettorale, pur dichiarandosi orientata a garantire una maggiore stabilità, rischi semplicemente di portare ad una riduzione delle forze politiche rappresentate in Parlamento, però con un rischio di indebolimento del potere dei cittadini, sia nei meccanismi di scelta dei propri rappresentanti sia nei meccanismi di indirizzo di governo. Se si volesse proseguire in questa linea, bisognerebbe in ogni caso accompagnare il provvedimento con adeguate riforme istituzionali e riforme dei regolamenti parlamentari.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Nicoletti per la sua relazione. Autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna della memoria che il professore ha messo a disposizione della Commissione (*vedi allegato*).

Nessuno chiedendo di intervenire, dichiarato conclusa l'audizione.

Audizione in videoconferenza del professor Giuseppe Valditara, professore ordinario di diritto privato romano presso l'Università europea di Roma.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge

C. 2329 Brescia, recante « Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di soppressione dei collegi uninominali e di soglie di accesso alla rappresentanza nel sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali plurinominali », l'audizione in videoconferenza del professor Giuseppe Valditara, professore ordinario di diritto privato romano presso l'Università europea di Roma, al quale do la parola, chiedendogli di contenere l'intervento in circa dieci minuti, in modo da consentire ai commissari di porre eventuali domande.

GIUSEPPE VALDITARA, *professore ordinario di diritto privato romano presso l'Università europea di Roma*. I costituenti non hanno inserito la legge elettorale in Costituzione proprio per non legare il sistema di scelta dei parlamentari ad un determinato modello. Questo tuttavia non significa che qualsiasi modello di legge elettorale sia costituzionalmente ammissibile. Lo ha chiarito bene la Corte costituzionale in più occasioni. Precisando che maggioritario e proporzionale sono sistemi egualmente legittimi, la Corte ha in più tempi e in più modi affermato che deve essere tuttavia sempre garantita la rappresentanza. Una legge elettorale deve inoltre assicurare la governabilità. Se il principio di rappresentanza discende direttamente, innanzitutto, dall'articolo 1 della Costituzione, il valore della governabilità è insito nel sistema democratico. Cosa significa infatti « democrazia »? Deriva da due parole greche, « *demos* » e « *krateo* », il popolo che decide. Nella democrazia l'elemento della decisione è fondamentale. Non a caso la democrazia si accompagna con il principio della maggioranza. Qualora fosse richiesta l'unanimità, la governabilità sarebbe impossibile. Ancora una volta e non casualmente, formule unanimistiche, come quelle che in passato paralizzavano il Consiglio europeo, non rispondevano a logiche democratiche di rappresentanza popolare, ma alla necessità di tutelare gli interessi di tutti

gli Stati membri. Già nel 1991 Augusto Barbera ebbe occasione di sottolineare come governabilità e rappresentanza sono state a lungo un dilemma fuorviante; come ribadisce il professor Andrea Morrone in un recente scritto, citando ancora una volta Augusto Barbera, il valore essenziale del costituzionalismo liberaldemocratico è il principio di responsabilità, per cui la possibilità per tutti gli elettori di giudicare l'operato di un Governo e di una maggioranza e dunque di scegliere con consapevolezza è ancora più importante della possibilità per le minoranze di partecipare. Il vero problema in un sistema democratico è, dunque, quello di rafforzare la capacità decisionale in termini di tempestività, di efficienza e di coerenza programmatica di tutte le istituzioni democratiche. Si è dunque giustamente sottolineato – ricordiamo anche a questo proposito sempre il senso proprio di democrazia, « *demos* » e « *krateo* » – che se la rappresentanza è il cuore della democrazia moderna, la rappresentanza politica non può non implicare il governo della *res publica*. La funzione della rappresentanza non può dunque venire separata dalla funzione di governo, cui partecipa ciascuno per le proprie competenze, legislativo da una parte ed esecutivo dall'altra; anzi, si è pure autorevolmente sostenuto che in una democrazia parlamentare è proprio il Parlamento a fissare le linee maestre del governo della Repubblica. Veniamo dunque ad analizzare questo disegno di legge elettorale dal punto di vista dei due principi cardine del nostro sistema democratico, rappresentanza e governabilità. Il significato del primo principio è chiarito in modo inequivocabile da più sentenze della Corte costituzionale. In particolare, decisive sono le pronunce n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Per la Corte sono incostituzionali quei sistemi a liste bloccate che « non consentono all'elettore alcun margine di scelta dei propri rappresentanti, prevedendo un voto per una lista composta interamente da candidati bloccati ». La Corte ha anche aggiunto: « Alla totalità dei parlamentari, senza alcuna eccezione, manca il sostegno "della indicazione personale degli elettori in lesione della logica della rap-

presentanza prevista dalla Costituzione” ». Dunque la rappresentanza comporta che l'elettore debba poter scegliere il suo rappresentante. La scelta non è possibile laddove vi sia una segreteria di partito che componga già una lista di potenziali eletti. Unica eccezione che fa la Corte è laddove si tratta di sistemi « caratterizzati da circoscrizioni elettorali di dimensioni territorialmente ridotte, nelle quali il numero dei candidati da eleggere sia talmente esiguo » (sottolineo le parole « talmente esiguo ») « da garantire l'effettiva conoscibilità degli stessi e con essa l'effettività della scelta e della libertà del voto. Al pari di quanto accade nel caso dei collegi uninominali. ». La Corte, dunque, non solo esprime una chiara legittimazione del sistema uninominale, ma addirittura specifica che le liste bloccate non devono discostarsi troppo dal modello uninominale. Nel caso specifico, il numero dei candidati inseriti nelle liste bloccate può essere raddoppiato rispetto al massimo contemplato nella legge elettorale attuale, che è di quattro. Dunque, il rischio di un'ennesima declaratoria d'incostituzionalità dell'attuale proposta di legge (sarebbe la terza in un decennio) è molto alto. Sono evidenti le implicazioni politiche che ne deriverebbero. Dunque, occorre un *caveat* su questo punto specifico. La proposta di legge non garantisce, peraltro, nemmeno la governabilità. Significativa è l'abolizione dell'indicazione del capo della coalizione; il portato migliore della riforma del 1993 fu proprio la trasparenza che veniva a realizzare. Il premier veniva indicato direttamente dagli elettori, ridando, dunque, al Presidente della Repubblica quella funzione di notaio e dunque di garante della Costituzione che vollero per lui i costituenti; un notaio che doveva prendere atto e dunque garantire la volontà degli elettori, che non casualmente, nella possibilità di « *eligere* » (« scegliere ») esercitano la funzione specifica del corpo elettorale. Con questa legge è, dunque, alto il rischio di un Parlamento frammentato, incapace di esprimere una maggioranza chiara e coesa. Sarà inevitabile un aumento del ruolo politico del Presidente della Repubblica — in aperta violazione della Costituzione — che ri-

schierà di trasformarsi in *king maker* . Sarà costretto a entrare nell'agone politico e di fatto a contribuire in modo decisivo alla formazione di governi e maggioranze. Non vi è dubbio che il maggioritario favorisca, invece, la governabilità, soprattutto se le indicazioni del capo del Governo entrano nella scheda elettorale, se gli elettori scelgono sulla base di un programma, la cui attuazione sarà la cartina di tornasole per giudicare la credibilità delle forze politiche alla successiva tornata elettorale. Qui entra proprio in gioco quel principio di responsabilità a cui accennavo prima, principio di responsabilità che, come si è visto, per autorevole dottrina, è decisivo, soprattutto in un sistema liberaldemocratico com'è il nostro. « Governabilità » significa anche, come si è osservato, effettività delle scelte. La sera stessa delle elezioni si sa chi governerà il Paese. I cittadini hanno scelto il loro Governo sulla base di un preciso programma discusso in campagna elettorale. Questa proposta di legge, nemmeno temperata da premi di maggioranza, riporta alle vicende della prima Repubblica: peso delle segreterie di partito decisivo, scarso rilievo della volontà degli elettori, potere di veto e di interdizione delle forze minori, qui presenti, fra l'altro, anche con il cosiddetto « diritto di tribuna ». Sarà possibile il caso di una lista risultata ampiamente maggioritaria che non potrà governare per la sommatoria di tante liste con programmi fortemente divergenti, unite dall'essere contro e non dall'essere per. Andiamo ora più nello specifico. Ogni legge elettorale persegue finalità politiche precise. Queste finalità possono essere di carattere generale, nell'interesse collettivo, oppure possono essere particolari. Quando in Italia si sviluppò un grande dibattito a favore del maggioritario, era dominante la reazione ai guasti del proporzionale (Governi che duravano pochi mesi, potere di veto delle forze minori, necessità di Governi di coalizione, incapacità di riforme strutturali). Le preferenze avevano portato alla degenerazione clientelare con il voto di scambio. Si diede, così, vita al « *Mattarellum* », che garantiva, peraltro, la rappresentanza delle minoranze con il 25 per cento del

proporzionale. Tutte le leggi elettorali successive furono caratterizzate, invece, da interessi particolari, peraltro puntualmente frustrati. La legge del 2005, non casualmente adottata a un anno dalle elezioni, intendeva impedire la vittoria del centro-sinistra; quella del 2015 era funzionale al disegno costituzionale fortemente voluto da Matteo Renzi; quella del 2017 voleva impedire l'affermazione del Movimento 5 Stelle. Quindi, erano tutte leggi per impedire a qualche altro soggetto politico di governare. Il presidente Brescia ha molto opportunamente richiamato, nella sua chiara relazione, il codice di buona condotta in materia elettorale adottato dalla Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto, la cosiddetta « Commissione di Venezia ». Il presidente molto opportunamente stigmatizza il fatto che nel 2015 e nel 2017 non si sia voluto rispettare la raccomandazione della Commissione di Venezia a non approvare le leggi elettorali nell'ultimo anno di legislatura. Ma dobbiamo, a questo punto, interrogarci sul perché si è raccomandato di non approvare leggi nell'ultimo anno di legislatura: proprio per evitare che siano confezionate su misura per far vincere questo schieramento o penalizzare quell'altro. Nell'ultimo anno si ha, infatti, meglio contezza di quali siano le tendenze dell'elettorato. Ma andiamo a vedere cosa dice esattamente il rapporto esplicativo adottato dalla Commissione di Venezia. I punti 63 e seguenti sono decisivi. « La stabilità del diritto è un elemento importante per la credibilità di un processo elettorale ed è essa stessa essenziale al consolidamento della democrazia. Infatti, se le norme cambiano spesso, l'elettore può essere disorientato e non capirle, specialmente se presentano un carattere complesso, a tal punto che potrebbe, a torto o a ragione, pensare che il diritto elettorale sia uno strumento che coloro che esercitano il potere manovrano a proprio favore e che il voto dell'elettore non è, di conseguenza, l'elemento che decide il risultato dello scrutinio. La necessità di garantire la stabilità, in effetti, non riguarda tanto i principi fondamentali, quanto alcune norme più precise del diritto elet-

torale, in particolare del sistema elettorale propriamente detto, la composizione delle commissioni elettorali e la suddivisione delle circoscrizioni. Questi tre elementi appaiono di sovente, a torto o a ragione, come determinanti per il risultato dello scrutinio ed è opportuno evitare non solamente le manipolazioni in favore del partito al potere, ma anche le stesse apparenze di manipolazione. Ciò che è da evitare non è tanto la modifica delle modalità di scrutinio, ma la sua revisione ripetuta o che interviene poco prima dello scrutinio. Anche in assenza di una volontà di manipolazione, questa apparirà, in tal caso, come legata a interessi congiunturali di partito. Uno dei mezzi per evitare queste manipolazioni è definire all'interno della Costituzione o in un testo superiore alla legge ordinaria gli elementi più sensibili. Un'altra soluzione consiste nel prevedere all'interno della Costituzione che, nel caso di un cambiamento della legge elettorale, il vecchio sistema resti applicabile alla prossima elezione nel caso in cui quest'ultima avvenga nell'anno immediatamente successivo, e che il nuovo cambiamento intervenga soltanto per gli scrutini futuri ». Ecco allora che la Commissione di Venezia si è posta un problema molto preciso: attenzione a non dare neanche l'impressione che una certa legge elettorale possa servire a una maggioranza contro una minoranza, a un Governo contro un'opposizione. Si ha qui, quindi, un primo fondamentale passaggio. Come hanno ben evidenziato molti illustri costituzionalisti — quindi cerco di fuoriuscire dalla polemica politica — per esempio Gaetano Azzariti ed Enzo Cheli, che hanno orientamenti anche molto diversi, questa legge elettorale avrebbe una finalità politica precisa. Cito testualmente quanto afferma Enzo Cheli: « Contrastare la possibile vittoria alle prossime elezioni della Lega ». Ma attenzione! Scrive ancora Cheli: « Ed è proprio per contrastare questa possibilità che ha condotto a sua volta la Lega a promuovere attraverso otto regioni un *referendum* popolare per l'abrogazione dell'intera quota proporzionale. Si replicano le vicende che hanno caratterizzato tutto il percorso riformatore dal 2005

al 2017, ma qui c'è un elemento in più ». In questo dibattito conflittuale (maggioranza da un lato e una forza di opposizione dall'altro), il noto costituzionalista afferma come il dibattito sia ormai soprattutto di convenienza politica. Egli conclude affermando: « Oggi, ancor più che in passato, si crea una situazione inedita nella nostra storia costituzionale e forse non priva di rischi. Si è sostenuto che la riduzione del numero dei parlamentari comporterebbe, per garantire il pluralismo territoriale politico della rappresentanza, un modello proporzionale ». Va, tuttavia, qui ribadito cosa intenda per rappresentanza la Corte costituzionale, cioè intende la possibilità di scelta dei rappresentanti, possibilità di scelta che la proposta di legge, peraltro, non consente in modo adeguato. Del resto, nell'unico articolo della Costituzione in cui compare un legame con la rappresentanza del territorio, ovvero l'articolo 57, con riguardo al Senato, non vi è alcun requisito aggiuntivo. Non dimentichiamo, peraltro, che in un sistema profondamente democratico, come quello americano, sono eletti due senatori per ogni Stato. Inoltre, va ricordato che la rappresentanza del nostro sistema si articola in una pluralità di momenti di scelta e in una pluralità di istituzioni rappresentative. Mi avvio a concludere. Piuttosto, proprio le difficoltà di sistemi a rilevante peso proporzionale, come in Spagna o in Germania, stanno avviando un dibattito all'interno di quei Paesi sulla necessità di modificare i meccanismi elettorali, che in Spagna hanno portato a una frammentazione del quadro politico e a una non facile governabilità, con il susseguirsi di governi di minoranza, e in Germania al ripetersi di governi di coalizione. Qui entra in gioco, a mio avviso, l'ultimo punto: l'Italia ha drammaticamente bisogno di riforme strutturali. La storia insegna che le riforme strutturali non si fanno con sistemi proporzionali puri, soprattutto quando le forze rappresentate sono molto distanti nei propositi e negli ideali di riferimento. Proprio le vicende di questa legislatura, con le difficoltà a realizzare riforme strutturali sia da parte del Parlamento a maggioranza gialloverde, sia di questo Parlamento a maggioranza gial-

lorosso, sono indicative di come, semmai, abbiamo bisogno di un'iniezione di più maggioritario, che consenta aggregazioni più omogenee. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCESCO FORCINITI. Grazie, signora presidente. Grazie anche al professore per le osservazioni che ha svolto e per il contributo che ha dato. Io mi sento in dovere, a mia volta, di aggiungere qualcosa rispetto a quanto il professore ha affermato. Il primo concetto su cui mi vorrei soffermare riguarda la sua affermazione per cui la legge elettorale deve assicurare governabilità. Su questo mi sento di dissentire, perché non può esistere un sistema elettorale in grado di assicurare governabilità. Si può tendere verso la ricerca di una stabilità, è auspicabile, è un valore anche la stabilità, però credo che assicurare la governabilità con un sistema elettorale sia l'illusione che si porta dietro tutto quel filone di pensiero di chi ritiene che possa esistere una democrazia facile, una democrazia immediata, una democrazia decisionista, una democrazia che possa essere « razionalizzata », per usare un'espressione forse non del tutto propria. Si tratta un sistema che per sua natura è complesso, che riesce a esprimere varie anime e per sua natura, per il suo retaggio culturale, per tutto quello che noi conosciamo, non riesce ad appiattirsi su due macro-blocchi, quindi a costringersi verso un bipolarismo. La prova di questo è che anche il più maggioritario dei sistemi, quello costituito interamente da collegi uninominali, se lo proiettiamo, per esempio, sui risultati elettorali del 2018, ci potrebbe consegnare un Parlamento diviso in tre blocchi praticamente omogenei, perché i collegi uninominali potrebbero essere vinti al Nord dal centrodestra, al Centro dal centrosinistra e al Sud dal Movimento 5 Stelle. Quindi, di fatto, l'effetto di stabilizzazione del sistema istituzionale che si vuole perseguire con un sistema maggioritario

potrebbe venire vanificato da un voto particolarmente diversificato sulla base delle diverse aree territoriali. Allo stesso modo, anche esperimenti molto maggioritari hanno fallito nel passato. L'esordio del maggioritario in Italia, con il « *Mattarellum* » nel 1993, ci ha consegnato un Governo che è durato otto mesi, seguito dal primo Governo tecnico della nuova stagione istituzionale del nostro Paese.

Tutto questo per dire che non esiste un sistema che ci permetta di poter affermare, la sera stessa delle elezioni, che c'è una persona, che c'è una forza politica, che c'è una coalizione che ha vinto. Anche se si potesse, in linea di massima, tratteggiare o individuare quelli che possono essere i connotati di un'ipotetica maggioranza parlamentare, comunque quelle forze politiche che compongono quella coalizione dovrebbero, dal giorno dopo, iniziare anche al loro interno una serie di trattative per assestarsi, perché, sulla base della cifra elettorale conquistata da ognuna di quelle forze della coalizione, poi dovrebbe essere composto il Governo. Quindi, credo sia illusorio pensare che possa esistere un sistema elettorale che ci metta al riparo anche dall'ipotetica caduta di un esecutivo. Aggiungo che, per quanto mi riguarda, anche se fosse possibile, con una legge elettorale che sia costituzionale, raggiungere questo obiettivo di blindare un esecutivo per cinque anni, anche creando una maggioranza artefatta con dei premi di maggioranza, non penso che questo sia un esito auspicabile. Con l'« *Italicum* » si voleva traslare il modello del « sindaco d'Italia » anche nelle elezioni del Parlamento: se noi creiamo una maggioranza che nel Paese non c'è e diamo un premio di maggioranza abnorme a un solo soggetto politico (l'« *Italicum* » aveva questo obiettivo) a quel punto quella forza politica può lavorare per cinque anni (questo è il « *mantra* »: lasciamoli lavorare per cinque anni, poi alla fine dei cinque anni il cittadino valuterà che risultati ha portato quella maggioranza); se, però, nel frattempo quella maggioranza e quel Governo non fanno le cose che i cittadini vogliono, che i cittadini ritengono che sia opportuno fare, non c'è nessun

controllo intermedio, nemmeno indiretto, che il corpo elettorale può esercitare su quell'esecutivo. Il gioco vale la candela? Veramente vogliamo che possa esserci un Governo che non ha una corrispondenza reale nel corpo elettorale, perché prende il 20-25 per cento di cifra elettorale complessiva, e che, però, può governare per cinque anni senza, o comunque con pochi contrappesi? O, piuttosto, è meglio tendere a un modello in cui il cittadino, attraverso le forze politiche che lo rappresentano, può comunque esercitare un controllo sull'esecutivo, che si confà maggiormente a quello che è lo spirito di una Repubblica parlamentare? Credo, infatti, che sia legittimo proporre altre soluzioni istituzionali, altri meccanismi, quale può essere, per esempio, quello di una Repubblica semipresidenziale o presidenziale, ma lo si deve fare a carte scoperte, attraverso una riforma costituzionale. Si decide che quello è un sistema istituzionale che si ritiene migliore, si prevede che il Capo dello Stato sia eletto direttamente dai cittadini, però, a quel punto, ci si sottopone a una discussione, a un dibattito su tale soluzione, e si valutano tutte le possibilità, ma cercare di farlo in maniera surrettizia usando il grimaldello della legge elettorale mi sembra una cosa poco auspicabile. Tra l'altro, i sistemi maggioritari, a mio avviso, ledono anche, quando sono troppo sbilanciati verso dei premi di maggioranza abnormi, il dettato dell'articolo 48 della Costituzione, per cui il voto dei cittadini è eguale, perché in quel momento scatterebbe, un po' anche inconsciamente, la ricerca del voto utile, cioè il cittadino non vota la forza politica da cui si sente più rappresentato, ma inizia a convergere verso quella forza politica o quel gruppo che ha maggiori possibilità di successo. Quindi, di fatto, diamo l'illusione al cittadino di poter scegliere direttamente il premier, ma gli togliamo la possibilità di essere rappresentato nell'Assemblea legislativa.

Ritengo, dunque, che con la proposta di legge in esame — che non prevede, va detto chiaramente, il proporzionale puro, bensì un sistema proporzionale con dei correttivi, il più rilevante dei quali è una soglia di

sbarramento che al momento è al 5 per cento, dunque abbastanza alta — da una parte si persegue l'obiettivo di scoraggiare un'eccessiva frammentazione che vada oltre quello che è un livello fisiologico accettabile e dall'altra si permette ai cittadini di essere rappresentati degnamente in Parlamento e, attraverso i partiti politici di riferimento, anche di esercitare un controllo sull'esecutivo, perché è questo che dice la nostra Costituzione, il Parlamento deve essere in grado anche di esercitare un controllo intermedio, durante l'arco della legislatura, sull'esecutivo. Il Presidente della Repubblica di questo sistema rimane arbitro, perché svolge le consultazioni al fine di individuare un Presidente del Consiglio che sia in grado di ottenere una maggioranza in Parlamento. Quindi, non è che il Presidente della Repubblica, in violazione della Costituzione, diventi un attore politico, non è così. Credo che il sistema delineato, proporzionale ma con dei correttivi maggioritari, quali la soglia di sbarramento, potrà garantire quel giusto equilibrio tra rappresentanza e governabilità.

In ogni caso, la ringrazio per le osservazioni che ha svolto, perché ne faremo tesoro, a prescindere dalle varie sensibilità e dalle varie opinioni.

SIMONA BORDONALI. Anch'io desidero ringraziare il professor Valditara per il suo intervento, del quale ho condiviso anche tutti i vari punti, in particolar modo, diversamente dal collega Forciniti, quello in cui si sostiene la necessità di una legge elettorale che porti alla governabilità del Paese. Una legge elettorale perfetta ad oggi non esiste, ma sicuramente abbiamo visto intervenire nel nostro Paese numerose leggi elettorali imperfette, che hanno causato nel corso degli anni e stanno continuando a causare problematiche riguardo all'effettiva rappresentatività del voto e, quindi, rispetto alla formazione di maggioranze. Dunque, è necessario andare in quella direzione, soprattutto sfruttando il più possibile premi di maggioranza in tal senso. Sono d'accordo con quello che diceva il professor Valditara sulla necessità di andare verso una legge elettorale la più condivisa possibile, una legge elettorale che

non venga scritta da chi vuole andare a governare e vuole andare a vincere secondo i propri modelli, ma che vada nella direzione di rappresentare il più possibile quello che uscirà dalle urne. Ringrazio il professor Valditara e ritengo che il suo contributo sia stato molto importante.

PRESIDENTE. Do la parola al professore per la replica.

GIUSEPPE VALDITARA, *professore ordinario di diritto privato romano presso l'Università europea di Roma*. Credo che dobbiamo rifuggire dalla chimera, dall'aspettativa che una legge elettorale possa risolvere i problemi di un Paese e possa esserci la legge elettorale perfetta (gli interventi che mi hanno preceduto sono assolutamente condivisibili al riguardo). Non esistono leggi elettorali perfette. Le leggi elettorali funzionano anche in relazione al tipo di tessuto sociale e politico che ne sta alla base. Si può dire che ci sono leggi elettorali che favoriscono determinate situazioni, che incentivano e incoraggiano la governabilità ovvero la rappresentanza, e leggi elettorali che invece favoriscono una maggiore frammentazione e una complicazione ulteriore nella formazione dei governi e nella governabilità. Da questo punto di vista, c'è un *range* che non può essere zero e non è neanche cento: bisogna capire che cosa si vuole realmente e spostare l'asticella sull'obiettivo politico che si vuole raggiungere. Quanto al maggioritario, al di là dell'esempio del 1994, posso citare l'esempio del 2001: nella XIV legislatura (2001-2006) la legge « *Mattarellum* », indipendentemente da come si voglia valutare il Governo di quell'epoca, funzionò egregiamente. Nella XII legislatura (1994-1996) ci fu, in realtà, una coalizione improvvisata e fatta all'ultimo momento, e quindi è chiaro che c'era una dimensione politica che andrebbe attentamente studiata. Non dimentichiamoci, fra l'altro, che il « *Mattarellum* » prevedeva anche un sistema di legge elettorale diversa per il Senato e per la Camera. Anche questo è un errore che andrebbe evitato, interpretando anche in modo un poco più evolutivo l'articolo 57 della

Costituzione. Certamente il maggioritario favorisce la governabilità. Un proporzionale come quello previsto dalla proposta di legge in esame la favorisce molto di meno.

Mi permetterei, peraltro, di sottolineare, nell'interesse comune, che si valuti con attenzione questo meccanismo delle liste bloccate, liste anche relativamente lunghe, perché il rischio di un'ennesima bocciatura da parte della Corte costituzionale è estremamente elevato. La giurisprudenza della Corte è chiarissima sul punto e credo che vedersi bocciare una legge elettorale possa avere delle implicazioni, anche politiche, non indifferenti. Quindi mi permetto, fa-

cendo un discorso puramente tecnico, di raccomandare molta prudenza su questo aspetto.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di intervenire, ringrazio il professor Valditarà per il suo prezioso contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.55.

*Licenziato per la stampa
il 7 ottobre 2021*

ALLEGATO

Audizione sulla proposta di legge C. 2329 Brescia, recante modifiche alla legge elettorale vigente. Commissione Affari Costituzionali, Camera dei Deputati, 30 luglio 2020.

MEMORIA PRESENTATA DAL PROFESSOR MICHELE NICOLETTI

Gentile Signor Presidente,
onorevoli commissarie e commissari,

Vi ringrazio molto dell'invito che mi è stato rivolto a partecipare al presente ciclo di audizioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla proposta di legge C. 2329 Brescia, recante modifiche alla legge elettorale vigente. E ringrazio anche della possibilità che mi è stata accordata di svolgere questa audizione in videoconferenza.

Voglio esprimere anzitutto un duplice apprezzamento sul piano del metodo, per le due ragioni che il proponente ricorda all'inizio della sua relazione illustrativa e che meritano di essere qui ricordate. La prima riguarda l'ampia distanza temporale dalla scadenza naturale della legislatura, che evita un dibattito affrettato e troppo condizionato dall'interesse immediato dei gruppi parlamentari esistenti, in ciò seguendo le raccomandazioni della Commissione di Venezia. La seconda riguarda la ricerca previa di un ampio consenso tra le forze politiche nello sforzo di garantire un'ampia maggioranza parlamentare al provvedimento e, ancor più, la convergenza tra forze di maggioranza e di opposizione. Non so a dire il vero, quale sia al momento lo stato di questo consenso sia all'interno della maggioranza che tra maggioranza e opposizione, ma dal punto di vista del metodo questa ricerca risulta oltremodo apprezzabile.

Dal punto di vista del merito, la proposta di legge prevede, in sostanza, un ritorno al sistema proporzionale con soglia di sbarramento al 5 per cento e liste bloccate. Le ragioni addotte per motivare tali scelte sono in sostanza due: garantire al futuro Parlamento eletto con tale sistema il massimo di rappresentatività e il massimo di stabilità.

Vorrei fare qualche breve osservazione critica su questi due punti.

Certamente il sistema proporzionale appare in grado di garantire un maggiore tasso di rappresentatività dell'elettorato rispetto ad altri sistemi, se con rappresentatività si intende la capacità del sistema elettorale di « fotografare » gli orientamenti esistenti e riprodurne i rapporti numerici in scala minore all'interno delle assemblee elettive.

Se questo è l'intendimento della proposta, si rilevi che questa rappresentatività è tuttavia temperata dalla soglia posta al 5 per cento. Una soglia piuttosto alta che produce certamente effetti significativi sull'uguaglianza del voto. Su di una partecipazione al voto di 30-35 milioni di elettori, potrebbe darsi il caso di partiti che raccolgono il consenso di più di un milione di cittadini e che non hanno la possibilità di rappresentarli in Parlamento. Con la soglia al 4 per cento per l'elezione del Parlamento europeo, potrebbe darsi la situazione paradossale di partiti rappresentati a Bruxelles e non a Roma. Esiste naturalmente il diritto di tribuna a parziale compensazione, ma, in primo luogo, devono realizzarsi le condizioni previste dalla legge, in secondo luogo, esso ripara solo in parte agli effetti distorsivi che abbiamo menzionato.

La clausola del 5 per cento può essere una salutare clausola anti-frammentazione, ma il sacrificio che essa comporta sul piano dell'uguaglianza dei voti deve essere significativamente compensato da una qualche garanzia di maggiore governabilità del sistema. Altrimenti essa risulta un vantaggio ingiustificato accordato alle liste maggiori. Nel modello che discutiamo — ma di questo diremo poi — le garanzie di una maggiore

governabilità appaiono del tutto da definirsi.

Un secondo problema relativo alla rappresentatività del sistema riguarda la scelta dei candidati. In un sistema proporzionale a liste bloccate, il voto che i cittadini esprimono è di fatto un voto ai partiti e consegna nelle loro mani — sia pure con alcuni vincoli quali ad esempio il rispetto dell'equilibrio di genere — la scelta dei rappresentanti del popolo. Su questo enorme potere dei partiti richiama l'attenzione la Commissione di Venezia, ricordando come laddove si voglia garantire un'effettiva rappresentatività delle liste dei candidati, servono pratiche autenticamente democratiche, trasparenti e non occasionali di partecipazione degli elettori alla predisposizione delle liste. Gli esperimenti del passato condotti da alcuni partiti italiani tramite le cosiddette primarie o parlamentarie possono indicare delle strade da esplorare, ma sono ben lungi dalle pratiche consolidate — penso ai partiti tedeschi ad esempio — di scelta effettiva da parte degli iscritti ai partiti nei diversi territori dei propri candidati. Naturalmente, nelle democrazie consolidate, ogni partito si riserva la possibilità di inserire nelle liste competenze indiscusse di cui il serio lavoro parlamentare ha bisogno, ma si tratta generalmente di personalità riconosciute in cui l'elettorato può riconoscersi e da cui può sentirsi comunque rappresentato.

La pratica italiana di predisposizione delle liste pare assai più improntata ad una gestione centralizzata legata a meccanismi di fedeltà personale che ad una diffusa partecipazione dal basso e ad una attenzione alle competenze.

Si ponga quindi attenzione agli effetti che un sistema di questo genere può produrre nel consolidamento di fatto di un'oligarchia politica, rafforzata dal fatto che la soglia del 5 per cento scoraggia certamente l'iniziativa di creazione di liste alternative e quindi consegna nelle mani delle segreterie dei partiti maggiori un ulteriore fondamentale strumento di pressione.

In sintesi: il sistema proposto avrebbe bisogno di partiti caratterizzati al proprio interno da un effettivo metodo democratico

(intendendo l'art 49 in modo estensivo e non solo con riguardo alla democrazia fra i partiti) e dall'esistenza di stabili piattaforme ideali e programmatiche che facilitino la rappresentanza nel senso dell'identificazione simbolica.

In secondo luogo la questione della stabilità.

Il sistema proposto — in assenza di interventi sui regolamenti parlamentari e sulla forma di governo, di cui non ho conoscenza — mi pare che difficilmente, da solo, possa garantire una maggiore stabilità, se con stabilità intendiamo una maggiore stabilità di governo.

La lunga esperienza del metodo proporzionale nella cosiddetta Prima Repubblica — in presenza peraltro di partiti ben altrimenti strutturati sul piano ideologico e organizzativo — ha mostrato tutta la problematicità di tale sistema proprio in termini di stabilità di governo e di autorevolezza della presenza italiana sulla scena europea e internazionale. L'abnorme numero di governi che si sono succeduti in tale periodo — se comparati a quelli delle altre democrazie europee — lo sta a testimoniare.

Per questa ragione, a partire dalla fine degli anni '70 si sono succedute proposte di rafforzamento della stabilità attraverso meccanismi di segno opposto rispetto alla presente proposta di legge, ossia attraverso proposte che puntavano al rafforzamento del potere di indirizzo da parte dei cittadini. Alcune di queste proposte prevedevano riforme istituzionali in direzione di una repubblica presidenziale o semipresidenziale, altre proposte prevedevano forme di democrazia parlamentare razionalizzate. Soprattutto laddove si voleva rimanere all'interno di una forma di democrazia parlamentare, si è puntato, attraverso modifiche della legge elettorale, a rafforzare il potere di indirizzo dei cittadini come appare chiaro nelle proposte della commissione Bozzi fino alla legge Mattarella. Al fine di conferire al voto politico dei cittadini il potere di determinare una maggioranza parlamentare e dunque un indirizzo politico si è favorita la presentazione di programmi, di coalizioni, di *leadership*

chiaramente individuate prima delle elezioni in competizione tra loro.

Questo è il punto. La vera distinzione non è tra un sistema elettorale e l'altro, ma tra chi vuole riconoscere ai cittadini il potere di « concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale » (così dice l'articolo 49 della Costituzione) e chi vuole invece lasciare ai cittadini solo il potere di eleggere i propri rappresentanti in Parlamento (in questo caso, pure votando liste bloccate). In questo secondo modello, saranno poi i parlamentari a fare, dopo le elezioni e con le « mani libere », le alleanze e i programmi di governo, come è avvenuto più volte recentemente. Ciò che è naturalmente del tutto conforme alla Costituzione, ma ha evidente natura emergenziale.

La fisiologia di un sistema parlamentare democratico prevede invece che il voto dei cittadini possa, con ragionevoli probabilità di successo, tradursi in un indirizzo di governo. Il verbo che la Costituzione usa all'articolo 49 è molto forte: « determinare ». È lo stesso verbo che la Costituzione usa per definire il potere della legge. Non è un vago « influenzare », ma è un chiaro definire, decidere, orientare, in modo chiaro e inequivocabile.

Purtroppo la presente proposta rischia di produrre un effetto opposto a quello sperato, ossia quello di indebolire la stabilità, indebolendo il potere di indirizzo politico dei cittadini tramite il loro voto. È chiaro infatti che in assenza di altri correttivi e non disponendo di uno stabile sistema bipolare, il presente modello di legge elettorale tende a prevedere il formarsi di maggioranze parlamentari eterogenee, non sostenute da un chiaro mandato elettorale, e può incentivare una pratica trasformistica che spinge partiti, gruppi, singoli parlamentari ad aggregarsi per motivi di convenienza più che sulla base di comuni piattaforme programmatiche, di cui dover e poter rendere conto agli elettori.

La pratica del trasformismo parlamentare ha una lunghissima storia nel nostro Paese. In età repubblicana ha estenuato la Prima Repubblica ed è quella che aveva portato la Commissione Bozzi nel 1983 a

convergere sull'idea che fosse necessario muoversi in direzione opposta a quella che oggi si auspica, ricostruendo « un rapporto fiduciario diretto tra corpo elettorale, maggioranza e governo anche al di là della funzione mediatrice dei partiti ». Si diceva allora che occorreva restituire « lo scettro al Principe » (Pasquino) o almeno rispettare « il cittadino come arbitro » (Ruffilli) per evitare che la partitocrazia scavasse una insopportabile frattura tra i cittadini e le istituzioni. Si parlava allora di una repubblica dei cittadini rispetto a una repubblica dei partiti. Così — contro l'idea e la pratica trasformistica — nacque l'idea di « un patto di coalizione pre-elettorale che consentisse agli elettori di scegliere non solo il partito preferito, ma anche governo e programma » (Commissione Bozzi). E quest'idea si basava su un sistema proporzionale — come quello di allora —, che prevedeva però un premio di maggioranza capace di conferire alla coalizione più forte il potere di tradurre in realtà l'indirizzo risultato maggioritario tra i cittadini. Magari associato a un sistema a doppio turno. Così nacque l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di regione e la legge Mattarella — con impianto a prevalenza maggioritario — che introduceva di fatto l'idea di coalizioni in competizione tra loro con programmi e *leader* chiaramente presentati ai cittadini prima delle elezioni.

L'idea di fondo che era alla base di questo modello di democrazia governante era che i cittadini italiani fossero sufficientemente maturi per poter decidere autonomamente, senza dover venire espropriati di questo potere. La ragione per cui oggi qualcuno vede con favore un sistema come quello proposto, volto a creare necessariamente maggioranze eterogenee, risiede nella paura del risorgere di forze antisistema, che di nuovo, come nel secondo dopoguerra, sarebbero ostili alla collocazione del nostro Paese nel solco della sua tradizione europeista. Ma questi sono nodi da sciogliere per via politica e non azzoppando la funzionalità delle istituzioni. Altrimenti si rischia di far regredire la democrazia italiana a una situazione di insano paternalismo, quasi fossimo in uno

Stato post-coloniale in cui il voto popolare non deve poter produrre nessun vincitore. Con ciò si accetta che la determinazione della politica nazionale fuoriesca dal potere di indirizzo dei cittadini e dalle sue sedi istituzionali per albergare altrove, lasciando all'oligarchia dei partiti la malinconica funzione di spartirsi le risorse residue.

Se si vuole mettere mano a una nuova stagione di riforme elettorali e istituzionali, si pensi piuttosto, con coraggio, a riprendere l'ispirazione di un tempo e a rafforzare il potere dei cittadini di determinare con il proprio voto l'indirizzo politico del governo. Si esplorino altre possibilità e si disegni una strategia complessiva che metta insieme non solo legge elettorale, ma anche meccanismi istituzionali e regolamenti parlamentari diversi.

Ciò è essenziale tanto più in una situazione di forte integrazione europea nella quale la stabilità del governo è fattore

essenziale per la sua capacità di rappresentare in modo incisivo le istanze del nostro Paese in sede internazionale, così come è essenziale che il Governo possa contare su un forte e stabile mandato sia del Parlamento che dell'elettorato, in modo da garantire ai cittadini la possibilità di sentirsi rappresentati anche a livello europeo.

Senza tutto questo il rischio è quello di un ulteriore, doppio, indebolimento del potere dei cittadini, nella scelta dei propri rappresentanti e nella determinazione della politica nazionale. Un indebolimento di questo potere produrrebbe non la stabilità sperata, ma estenuanti e logoranti continue negoziazioni tra le parti e ulteriori e più gravi fratture tra il cittadino e i suoi rappresentanti.

Michele Nicoletti

Professore Ordinario di Filosofia Politica

Università di Trento

