

VI

GLI SCOPI DELLA RIFORMA ELETTORALE

GAETANO SILVESTRI *

1. Quello delle riforme elettorali è un argomento sempre di moda. Buona parte delle discussioni politiche degli ultimi anni s'è incentrata su questo tema, che, accanto a quello delle riforme istituzionali (o costituzionali), ha quasi monopolizzato il dibattito.

Non si sfugge alla sensazione che l'enfatizzazione, tuttora perdurante, della questione costituzionale ed elettorale sia servita e serva a nascondere vecchie e nuove difficoltà di natura squisitamente politica. La disarmonia delle coalizioni, le distorsioni del sistema politico, ed i loro effetti perversi sulla qualità della democrazia, sono state fatte risalire, come conseguenze inevitabili, alla forma di governo disegnata dalla Costituzione ed al sistema elettorale proporzionale, con un accordo tacito delle principali forze politiche italiane a non ricercare soluzioni strettamente politiche ai problemi che si ponevano, per il timore di dover operare scelte «costose» in termini di consenso. Il dibattito sulle riforme è stato quindi, in buona parte, un paravento ideologico, dietro il quale s'è tentato di nascondere ritardi culturali e inconsistenze programmatiche, di cui soffrivano, in varia misura, sia i partiti sempre al governo, sia i partiti sempre all'opposizione. Il consociativismo ha portato, in Italia, i segni di questo offuscamento della lucidità culturale e programmatica, generatore di intese tanto larghe quanto deboli, nelle quali la larghezza era conseguenza della debolezza, e viceversa. È venuto comodo a tutti mettere sulle spalle dei Padri costituenti la responsabilità dell'inefficienza delle *élites* politiche e la degenerazione di un sistema partitico dovuto, piuttosto che alla Costituzione, ad una prassi gravemente incostituzionale.

Prima la commissione Bozzi, poi la commissione bicamerale per le riforme

* Professore di Diritto costituzionale all'Università di Messina.

istituzionali, hanno lungamente dibattuto sulle proposte di riforma costituzionale ed elettorale. Nel frattempo nel Paese, sulla stampa, in sedi specializzate e non, è stato proposto tutto e il contrario di tutto, con un effetto complessivo di confusione e frastornamento, dal quale i cittadini cominciano ormai a rifuggire, convinti, a ragione o a torto, che non si tratti di cose serie. Sembra ancora attuale il pessimismo di Gustavo Zagrebelsky, il quale, nel «lontano» 1986, dubitava che esistessero le condizioni per realizzare riforme istituzionali, stante l'atteggiamento «utilitaristico» delle forze politiche, pronte a porre il veto su proposte non immediatamente preordinate ad arrecare vantaggi a ciascuna di esse. Ragionando sui partiti del vecchio sistema politico, si poteva, del resto, dire che, se questi avessero avuto la capacità di portare a termine valide riforme istituzionali, avrebbero avuto in precedenza la capacità di attuare prassi non distorsive della Costituzione, in modo da non rendere necessarie le stesse riforme istituzionali.

I partiti principali del sistema politico italiano successivo all'entrata in vigore della Costituzione non esistono più o si sono profondamente trasformati, eppure permangono tre problemi che venivano segnalati ieri e la mancata soluzione dei quali si avverte ancora oggi: a) carenza di indicazioni chiare del corpo elettorale sulla maggioranza e il governo; b) frammentazione della rappresentanza parlamentare; c) instabilità e rissosità delle coalizioni.

Ci si chiede come sia potuto accadere che, dopo anni di dibattito, due *referendum* sulle leggi elettorali e la trasformazione del sistema elettorale da proporzionale in maggioritario, gli antichi mali siano ancora presenti ed attivi. Per cercare una risposta plausibile, è necessario fare rapidamente un passo indietro.

2. Lo stallo formatosi per i veti incrociati dei partiti del vecchio sistema politico era stato superato dal «colpo di ariete» dei *referendum* elettorali. Per comprendere la situazione attuale e valutare consapevolmente le prospettive, occorre dare risposta a tre quesiti scaturiti dalle esperienze di questi ultimi anni: a) Quali erano gli intendimenti fondamentali del movimento referendario? b) Cosa è rimasto delle idee dei referendari nella legislazione successiva? c) In che modo questa legislazione si rapporta alla Costituzione vigente?

Il movimento referendario si poneva l'obiettivo di superare il sistema proporzionale, per sostituirlo con quello maggioritario. Dietro questa intenzione, rivolta apertamente alla legge elettorale, stava, neppure troppo celata, l'aspirazione sostanziale di introdurre un modello di democrazia, detto dell'alternanza, da preferirsi al modello consociativo affermatosi nella prassi politica e istituzionale italiana. Nei decenni precedenti si era consolidato un assetto del sistema politico, che aveva reso difficile una distinzione, generalmente percepibile, tra maggioranza e opposizione. Il sistema elettorale proporzionale si era combinato con una

conventio ad excludendum, in base alla quale il maggiore partito di opposizione doveva sempre restare escluso dal governo, con un doppio risultato pratico: a) il maggiore partito di opposizione tendeva a conquistare e mantenere quote di potere e di influenza, a difesa dei ceti e degli interessi rappresentati, senza aspettare un'improbabile conquista del potere governativo, mediante accordi parlamentari favoriti dal suo peso numerico, tale da incidere pesantemente nel procedimento legislativo; b) le coalizioni di governo, tenute insieme quasi soltanto dalla *conventio ad excludendum*, rinunciavano alla coerenza dell'indirizzo politico e si caratterizzavano come un piccolo universo politico, all'interno del quale ciascuna forza politica costituiva la costante opposizione dell'altra, nel tentativo, per lungo tempo riuscito, di riassorbire entro l'area di maggioranza gli spostamenti di opinione pubblica conseguenti a insoddisfazioni, proteste, delusioni, mutamenti culturali. Appare evidente che, per realizzare questi obiettivi, i partiti del vecchio sistema politico si sono serviti, piegandoli ai loro fini, della forma di governo parlamentare e del sistema elettorale proporzionale, che risultavano così profondamente stravolti. In tale situazione era comprensibile che ci volesse un intervento esterno del «popolo», vista l'inutilità degli appelli, pur autorevoli e fondati, all'autoriforma dei partiti. Meno comprensibile è che parte dei politici e degli studiosi che hanno seguito queste vicende abbiano continuato a scambiare le cause con gli effetti, imputando alla forma di governo parlamentare ed al sistema proporzionale, in sé, gli effetti negativi che si volevano rimuovere. Una necessità storica contingente è stata rivestita inutilmente dei panni della teoria generale. Non dico questo per riproporre tardivamente una recriminazione, ma per segnalare un equivoco teorico, che ha pesato e pesa tuttora sull'elaborazione delle proposte di riforma.

Il ristabilimento di una linea visibile di demarcazione tra maggioranza e minoranza e la caduta del blocco della democrazia, con la concretizzazione della possibilità del mutamento di ruoli tra partiti di governo e di opposizione, in seguito alle consultazioni elettorali, non poteva che essere raggiunto con l'introduzione del sistema maggioritario fondato su collegi uninominali. Se la differenza tra sistema maggioritario e sistema proporzionale è, *in nuce*, la funzione del primo di decidere sul governo e la funzione del secondo di rispecchiare l'articolazione politica della società, la correzione in senso maggioritario dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi doveva seguire la stella polare della indicazione non equivoca dello schieramento politico, e quindi del governo, voluto dal corpo elettorale. L'indicazione emersa dal voto referendario sulla legge elettorale del Senato era questa e soltanto questa. Il legislatore era vincolato ad emanare una legge elettorale maggioritaria, che prevedesse strumenti di mantenimento di un congruo pluralismo politico nel Parlamento italiano; il sistema emergente dalla normativa di risulta, dopo l'abrogazione referendaria, era un modello di larga

massima, che doveva essere opportunamente integrato per risolvere i problemi aperti, di cui s'è detto brevemente sopra, la cui acutezza, percepita dai cittadini, aveva determinato il successo dell'iniziativa.

3. Una riflessione attenta avrebbe dovuto mettere in rilievo che, nel sistema politico italiano, non era sufficiente introdurre un meccanismo maggioritario, peraltro attenuato da una quota di riequilibrio proporzionale, per conseguire gli obiettivi voluti. Era necessario inserire meccanismi di unificazione, atti a consentire una «lettura» nazionale del voto, ad estrarre dalle molteplici indicazioni dei collegi un'indicazione coerente di governo e di indirizzo. Meccanismi del genere non esistono nei sistemi maggioritari inglese e americano per il semplice motivo che la conformazione dei rispettivi sistemi politici non ne ha fatto sentire il bisogno. Nel sistema inglese, maggioritario secco basato sulla regola *first past the post*, il meccanismo unificatore è il partito, che funge da forza coesiva dei deputati eletti nei collegi ed esprime preventivamente il *Premier* e il Capo dell'opposizione. Pensare di realizzare il sistema bipartitico britannico con la semplice introduzione del sistema elettorale maggioritario significa avere una visione semplificata e ingenua dei processi storici, innocua se limitata ai dibattiti, ma disastrosa se condizionatrice di scelte legislative. Negli Stati Uniti d'America, la natura e la struttura, profondamente diverse da quelle europee, dei partiti politici, insieme alla polarizzazione prodotta dalle elezioni presidenziali, rendono inutili i meccanismi di unificazione, che non servirebbero a ingabbiare il tradizionale, flessibile pragmatismo della politica americana, che scongiura la paralisi istituzionale in un ordinamento contrassegnato da una rigorosa divisione di poteri, e non darebbero alcun contributo alla stabilità di governo, autonomamente garantita dall'elezione diretta del Presidente, non responsabile verso le Camere.

Il fatto curioso è che la fiducia nella capacità intrinseca del sistema maggioritario di condurre ad una democrazia dell'alternanza veniva nutrita in un momento storico, che vedeva la massima crisi della forma-partito in Italia. La fase successiva non poteva essere che una delusione profonda, con l'effetto psicologico di considerare, da parte di settori consistenti dell'opinione pubblica, del tutto inutili tutte le riforme elettorali. E possibile, anzi è necessario, che si ricostituisca un nuovo sistema dei partiti, perché una democrazia moderna non può vivere senza i partiti, ma certo non si può immaginare come esistente un sistema politico soltanto auspicato e, su questa base, costruire ragionamenti, teorici e pratici, rivolti a possibili riforme. Il discorso sui sistemi elettorali praticabili in Italia deve pertanto partire da questo sistema politico, prevedendo ragionevolmente limitati effetti modificativi producibili da nuove regole elettorali. Nella situazione

data, è illusorio pensare che vi possa essere una «mano invisibile», che realizza le aggregazioni, gli schieramenti e, contemporaneamente, che assicura una «leggibilità nazionale» del voto.

Se si esamina la legge elettorale vigente per la Camera dei deputati, quale è stata approvata in conseguenza del *referendum*, si nota che essa prevede l'attribuzione di 3/4 dei seggi in collegi uninominali, con sistema maggioritario semplice, detto *plurality*, ed 1/4 invece con sistema proporzionale, mediante liste regionali bloccate. Il recupero proporzionale contiene un meccanismo di unificazione nazionale, resosi necessario per l'introduzione della clausola di sbarramento del 4%, che prevede la determinazione su scala nazionale della consistenza elettorale di una certa forza politica, salvo poi ad individuare, circoscrizione per circoscrizione, i seggi da assegnare in concreto. Si tratta dell'unico meccanismo di unificazione nazionale previsto dall'attuale legge elettorale, che sembra preoccuparsi più di contenere la disgregazione della minoranza che di evitare quella della maggioranza!

Questa «dimenticanza» del legislatore ha prodotto puntualmente i suoi effetti, come avevano ben previsto Di Giovine e Pizzetti, in un acuto saggio apparso prima delle elezioni politiche del 1994. Un sistema che non contiene un meccanismo di unificazione nazionale, in presenza di una frantumazione politico-partitica, come quella dell'Italia contemporanea, porta inevitabilmente alla formazione di intese «opportunistiche» nei collegi. Se si introducono meccanismi che rendono possibili certe utilizzazioni, non ci si deve lamentare, in tono moralistico, se qualcuno se ne serve. Il caso clamoroso è stata l'alleanza della Lega Nord e Forza Italia nel Centro-Nord, con liste separate di Alleanza Nazionale, e della contemporanea presentazione comune di Alleanza Nazionale e Forza Italia nel Sud; questo espediente ha consentito di massimizzare la canalizzazione dei consensi verso uno dei poli elettorali, ma ha mostrato ben presto la corda, quando s'è dovuto affrontare un notevole travaglio nella formazione del governo e s'è poi dovuto assistere ad una incoerenza e rissosità della coalizione di maggioranza, che nulla aveva da invidiare a quelle di *ancien régime*: ministri che andavano ognuno per i fatti suoi, indirizzi politici contrastanti, dichiarazioni polemiche all'interno dello stesso governo, ecc.; tutto il vecchio repertorio che ci eravamo abituati a vedere per più di trent'anni.

È ragionevole pensare che l'introduzione di un meccanismo di unificazione nazionale, che avesse costretto alla presentazione a tutto il corpo elettorale di un programma e di uno schieramento di governo unico avrebbe ridotto la conflittualità successiva, perché avrebbe reso molto più onerosi, in termini di perdita di consensi, disaccordi successivi e cambiamenti di posizione rispetto a prese di posizione chiare e inequivocabili assunte prima del voto. La Lega di Bossi ha motivato le proprie posizioni divergenti proprio con la mancata presentazione agli

elettori insieme ai candidati di Alleanza Nazionale; è stato facile ricordare che, anche nel corso della campagna elettorale, era stata ribadita, da parte dei maggiori *leaders* della stessa Lega, l'avversione a intese con la destra di Gianfranco Fini. Ben più difficile sarebbe stato giustificare un rovesciamento di posizioni, dopo aver aderito esplicitamente e nazionalmente ad un'alleanza di governo, formalizzata da uno schieramento nazionale visibile.

Se dovessimo oggi tirare un primo bilancio delle nuove leggi elettorali, potremmo dire che i risultati raggiunti sono notevoli sul piano locale, perché, come ha messo in rilievo Andrea Manzella, nei collegi una notevole aggregazione si è verificata, ma sono molto deludenti sul piano nazionale. Si aprono pertanto due possibili scenari: superare soltanto il «mattarellum» – espressione ironica, usata da Giovanni Sartori, per indicare il sistema attuale – e volgersi quindi a modifiche sostanziali, oppure inserire la riforma elettorale nel quadro più vasto della riforma istituzionale e costituzionale. Ci sarebbe una terza possibilità, che rischia purtroppo di diventare la più realistica: lasciare tutto com'è, nella speranza che la prossima volta le cose vadano meglio. In questa sede non la prendo in considerazione, perché mi sembra che l'invocazione dello «stellone» nazionale non rientri nell'ordine delle considerazioni razionali.

4. La modifica più semplice sarebbe quella di sopprimere la quota proporzionale, attribuendo così tutti i seggi, con il sistema maggioritario secco, nei collegi uninominali. Secondo il mio modesto parere, non sarebbe una soluzione valida per i problemi sinora emersi. L'origine di questi problemi non va cercata infatti nell'azione dei piccoli partiti in Parlamento, che impedirebbero la formazione di maggiormente ampie e solide, ma nella frantumazione essenziale del sistema politico italiano. Un sistema uninominale secco, di tipo inglese, in Gran Bretagna porta alla formazione di due schieramenti parlamentari omogenei e definiti, in Italia conduce alla trattativa, per stipulare accordi, che comportano la concessione di seggi a quelle forze politiche fornite di un seguito abbastanza consistente, da essere ricercato come decisivo, per vincere il confronto con il candidato dello schieramento avversario. D'altra parte, oggi come ieri le maggiori insidie alla stabilità della maggioranza non vengono dalle piccole formazioni, ma dalla conflittualità tra i partiti medio-grandi ed all'interno di essi.

C'è poi la soluzione di inserire la riforma elettorale in un mutamento radicale della forma di governo. Per alcune componenti del movimento referendario la modifica del sistema elettorale era solo un primo passo per arrivare all'elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio. La prima proposta riscuote oggi meno consensi della seconda, avanzata oltre dieci anni addietro dal «Gruppo di Milano», guidato da Gianfranco Miglio.

Per valutare la validità della proposta di introdurre l'elezione diretta, da parte del corpo elettorale, del Presidente del Consiglio, bisogna prospettare gli scenari verosimilmente possibili a seguito di tale innovazione. Non è escluso, anzi è fortemente probabile, che venga eletto un Presidente del Consiglio appartenente ad uno schieramento politico avverso a quello della maggioranza parlamentare. Si verificherebbe una sorta di «coabitazione» all'italiana proprio all'esordio del nuovo assetto costituzionale, mentre in Francia l'eventualità della posizione politica eterogenea del Presidente della Repubblica e della maggioranza parlamentare si è concretizzata per la prima volta nel 1986, circa trent'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione della V Repubblica.

Nell'ordinamento italiano abbiamo già un punto di riferimento per questa problematica. La legge nazionale sull'elezione diretta dei sindaci prevede un voto separato per il Sindaco e per il consiglio comunale. Proprio per ridurre al minimo la possibilità di situazioni contrassegnate da un dualismo paralizzante, la legge dispone che le liste collegate al sindaco eletto al secondo turno ottengano il 60% dei seggi, anche se la loro cifra elettorale è notevolmente più bassa, salvo il caso che le liste avverse abbiano riportato, al primo turno, più del 50% dei voti. Nella legge siciliana questo «effetto di trascinamento» non esiste e la separazione tra sindaco e consiglio è molto più netta e rigorosa, con il risultato pratico che grandi città, come Catania e Messina, sono governate da una «diarchia» conflittuale, che porta alla paralisi o che obbliga entrambe le parti ad una nuova forma di consociativismo, all'attenuazione dell'identità visibile di maggioranza e opposizione ed alla rinuncia a realizzare in modo organico e coerente il proprio indirizzo politico. Ciò che era esattamente quanto si imputava al vecchio sistema politico. Né sarebbe praticabile, per le elezioni politiche, il rimedio previsto dalla legge nazionale. Vi ostano due considerazioni. La prima è che la legge elettorale per gli enti locali prevede una correzione maggioritaria in un sistema elettorale proporzionale, mentre il sistema nazionale è già maggioritario, per cui si avrebbe una correzione maggioritaria di un risultato in sé maggioritario, con un tasso di distorsione che sarebbe forse il più alto del mondo. La seconda è che il sistema uninominale non consentirebbe un «aggiustamento» dei risultati, senza l'inaccettabile conseguenza della mancata elezione di candidati che hanno riportato il maggior numero di voti nel collegio; si avrebbe cioè un tradimento clamoroso della logica elementare del sistema maggioritario uninominale.

Non si uscirebbe dall'alternativa di mettere il Presidente del Consiglio nella necessità di cercare ogni giorno la maggioranza, contrattando con partiti, correnti, *lobbies* e clientele, allo scopo di poter governare, molto di più di quanto sia costretto a farlo oggi, oppure di indebolire la rappresentatività del Parlamento, oltre la misura naturale di un sistema normalmente maggioritario. Né mi sembrano tranquillizzanti i richiami che talvolta vengono fatti all'esperienza ameri-

cana, perché le diversità sono così profonde che solo un comparativismo ingenuo e privo di metodo può ignorarle. Del resto, quanto accade nell'Italia di oggi la dice lunga sulla scarsa disponibilità degli opposti schieramenti a convivere pacificamente. Sarebbero disposti Presidente e maggioranza parlamentare, provenienti da opposte sponde politiche, a rinunciare ad esercitare sino in fondo i propri poteri, facendo uso di quella saggezza pratica che ha consentito al sistema presidenziale americano di sopravvivere per duecento anni? Francamente non lo credo. Nel caso di divergenti orientamenti di Presidente e Parlamento non si tratterebbe di stabilire le «regole» – cosa che può, anzi deve, essere fatta di comune accordo tra avversari – ma di esprimere, del tutto legittimamente, il proprio diverso punto di vista su questioni squisitamente politiche, su scelte programmatiche ed effettuali, all'interno della cornice istituzionale. E facile prevedere l'accantonamento delle decisioni più impegnative e l'aumento esponenziale della richiesta di interventi «neutrali», «al di sopra delle parti», «tecnici» e simili, a fianco dell'azione del governo, che porterebbero ad una progressiva attenuazione della responsabilità politica. Inoltre, come è stato rappresentato di recente da Warner e Gambetta, un Parlamento che non può sfiduciare il Presidente del Consiglio sarebbe assente e demotivato, oppure più incline alla conflittualità, allo scopo di riacquistare un peso consistente nel sistema.

Da quanto detto, mi sembra si ricavi la conseguenza che occorre evitare sia sistemi fondati sull'ipotesi di un'armonia spontanea, non realisticamente prevedibile in Italia, sia sistemi troppo costrittivi, intrinsecamente non-democratici e, in definitiva, delegittimanti per gli organi costituzionali politici.

5. La recente legge 23 febbraio 1995 n. 43, sull'elezione dei consigli delle Regioni di diritto comune segna un qualche progresso, con molte contraddizioni. Due elementi mi sembrano meritevoli di essere particolarmente segnalati, il primo negativo e il secondo positivo. Il primo è il mantenimento in vita del voto di preferenza, indispensabile, visto il metodo proporzionale a liste provinciali concorrenti prescelto per l'elezione dei quattro quinti dei consiglieri assegnati a ciascuna regione; tutte le discussioni sulla negatività del voto di preferenza, che apre all'interno delle liste guerre distruttive e di basso profilo, veicolo di corruzione e via elencando, sono state messe da parte tranquillamente. L'obiezione al sistema uninominale applicato alle elezioni regionali, basata sull'eccessiva ristrettezza dei collegi, poteva essere superata con la decisione coraggiosa di diminuire in modo sostanziale il numero dei consiglieri regionali. Si sa però che in Italia le cariche non si diminuiscono, semmai si aumentano. Il secondo elemento, parzialmente positivo, è la previsione di liste regionali, sulla cui base viene eletto un quinto dei consiglieri assegnati a ciascuna regione. Le liste provinciali devono collegarsi ad

una lista regionale, all'atto della presentazione delle candidature; gli elettori votano con unica scheda, nella quale sono contenuti due riquadri: uno per il simbolo della lista provinciale, affiancata da una riga per il voto di preferenza, un altro, più grande, che contiene il primo, nel quale sono contenuti i nomi dei capilista delle liste regionali, con i rispettivi simboli, accanto alle liste provinciali collegate. Possono esserci più riquadri, nel caso di più liste provinciali collegate ad una lista regionale. L'elettore può votare soltanto per una lista provinciale: in tal caso il suo voto vale anche per la lista regionale collegata; può, viceversa, dare un voto per la lista regionale diverso da quello dato per la lista provinciale. In sede di assegnazione dei seggi, si determina sia la cifra elettorale conseguita da ciascuna lista regionale, sia il totale dei seggi ottenuti dalle liste provinciali, in base al metodo proporzionale a liste concorrenti. Qualora il gruppo (o i gruppi) di liste provinciali collegate alla lista regionale con la maggiore cifra elettorale abbia conseguito il 50 per cento dei seggi, o più, vengono eletti i primi candidati compresi nella suddetta lista regionali, sino alla concorrenza del 10 per cento dei seggi assegnati al consiglio. Il resto dei seggi viene ripartito tra i gruppi di liste provinciali non collegati con la lista regionale vincente, secondo il metodo proporzionale. Se invece il gruppo (o i gruppi) di liste provinciali collegate alla lista regionale vincente non ha conseguito il 50 per cento dei seggi, l'intero quinto dei seggi da assegnare in sede regionale viene attribuito a tale lista.

Siamo in presenza di un premio di maggioranza, ma anche di uno strumento per la lettura complessiva del risultato elettorale. Probabilmente sarebbe stato più opportuno introdurre un meccanismo che avesse consentito la designazione diretta del Presidente della Regione e della compagine di governo, senza introdurre alterazioni dovute a premi di maggioranza. Per fare ciò sarebbe stato necessario prevedere un sistema maggioritario uninominale a doppio turno, che affidasse ai candidati transitanti al secondo turno la dichiarazione di collegamento con una lista regionale, di proporzioni molto ridotte, avente l'unica funzione di unificare politicamente il voto espresso nelle circoscrizioni. Questa mi sembrerebbe essere, più in generale, una soluzione utile per i problemi della riforma del sistema elettorale delle Camere, di cui parlavo prima. In questa legge è contenuto pertanto un germe di positività, quasi soffocato da molti residui di vecchi pregiudizi e antiche paure.

Una nota di colore. L'art. 8 della predetta legge dispone: «Se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio». Nell'orrendo linguaggio politico e giornalistico attuale, questa strana disposizione viene chiamata «norma anti-ribaltone», perché avrebbe lo scopo di evitare bruschi cambiamenti nella composizione delle maggioranze, senza la legittimazione del voto popolare. Se questo era l'intendimento, in sé non spregevo-

le, la tecnica usata appare davvero disastrosa. L'esigenza di evitare che il mandato degli elettori venga tradito a poco tempo dalla sua espressione avrebbe dovuto portare, seguendo la via diritta, all'introduzione di una nuova causa di scioglimento dei consigli regionali. A ciò si opponeva l'art. 126 della Costituzione, che elenca tassativamente le cause di scioglimento. Con legge ordinaria si è tentato di aggirare l'ostacolo costituzionale mediante l'accorciamento automatico della legislatura, la cui durata non è prevista dalla Costituzione. Questo espediente crea però una serie di incongruenze, tali da rendere questa disposizione del tutto irrazionale. Si pensi, ad esempio, ad una giunta sfiduciata dopo pochi mesi dal suo insediamento: che succede? Si potrebbe non eleggere alcuna altra giunta, ed allora si renderebbe possibile lo scioglimento ai sensi dell'art. 126 Cost. (impossibilità di formare una maggioranza): in questa eventualità, la nuova norma risulterebbe superflua. Si potrebbe eleggere un nuovo presidente ed una nuova giunta, con una maggioranza qualitativamente diversa dalla precedente; questi resterebbero in carica sino allo scadere del biennio: la norma avrebbe così dimostrato la sua pratica inefficacia, giacché avrebbe consentito comunque la permanenza in carica, per un periodo abbastanza lungo, di un esecutivo espresso da una maggioranza diversa da quella uscita dalle elezioni. E che succede se, dopo la sfiducia, la maggioranza si ricomponde ed esprime un nuovo esecutivo politicamente omogeneo al precedente? Dobbiamo ritenere l'esistenza di una sorta di ultrattività della sfiducia già data, con l'effetto che il consiglio, pur non avendo mutato maggioranza politica rispetto a quella elettorale, deve ugualmente scadere al compiersi dei fatidici due anni? Le risposte sono difficili e le situazioni paradossali realisticamente ipotizzabili si potrebbero moltiplicare - ne ho accennato solo alcune. Pasticci del genere si formano quando si ignora la valenza sistemica delle innovazioni e la loro compatibilità con il funzionamento di un ordine istituzionale dotato di una sua logica coerente. L'introduzione maldestra di novità nell'ordinamento, senza preoccuparsi degli effetti indotti, sembra purtroppo l'attività preferita del legislatore italiano, non solo nel campo delle leggi elettorali.