

Seminario ASTRID
Quale riforma elettorale serve al Paese?
Roma, 28 maggio 2007

Intervento di Roberto D'Alimonte

Oggi avrei voluto parlare di altro, ma visto che sono state richiamate le correzioni alla legge elettorale che vanno sotto il mio nome, approfitto di questa occasione per fare una precisazione: il così detto “Progetto D’Alimonte” non è il frutto delle preferenze del Professor D’Alimonte. Le preferenze del Professor D’Alimonte e questo lo sanno benissimo tutti coloro che hanno letto le cose che ho scritto in questi anni, ivi compresa la mia difesa della Legge Mattarella sulle pagine della rivista Quaderni Costituzionali, vanno al collegio uninominale maggioritario e al superamento del bicameralismo. Queste sono le vere preferenze di D’Alimonte. Io dico, come il Ministro Amato, “torniamo ai collegi uninominali”.

Ciò premesso, le correzioni di cui stiamo parlando, sono il frutto di due considerazioni. La prima è dettata dalla necessità e dall’urgenza di mettere a posto un sistema elettorale che contiene difetti gravi. Su questo punto mi preme fare una precisazione. Il nuovo sistema elettorale, che sia detto per inciso va attribuito a Berlusconi e non a Calderoli perché Berlusconi ne è il vero ispiratore, non è una porcata. In realtà Berlusconi con la sua riforma non ha fatto altro che allineare il sistema elettorale nazionale ai sistemi elettorali sub-nazionali. Questo sistema però ha dei difetti gravi che lo rendono non funzionale. Per questo è urgente correggerlo in modo da poter tornare eventualmente a votare in tempi brevi se diventasse necessario. Questa è la prima considerazione dietro le mie proposte.

La seconda considerazione è che i margini per una riforma elettorale condivisa secondo il cosiddetto ‘metodo Prodi’ sono ristrettissimi. Su questo punto trovo peculiare come da molte parti si tendano ad ignorare i dati della situazione reale che altro non sono che le preferenze razionali degli attori in campo. Il collegio uninominale maggioritario che io e il Ministro Amato vorremmo resuscitare è morto in questo Paese. La resurrezione dei collegi uninominali è una impresa più difficile della resurrezione di Lazzaro. Io vorrei tanto che qualcuno riuscisse a convincermi che questo Parlamento possa approvare il ritorno a un qualunque sistema elettorale fondato sui collegi

uninominali maggioritari . Non importa se a un turno, a due turni, nella versione Mattarella, o in quella australiana. Purtroppo io non vedo come questo possa accadere, date le preferenze degli attori e il metodo Prodi grazie al quale la riforma dovrebbe essere decisa. Metodo e contenuto in questo caso sono incompatibili. Chi conosce la storia delle riforme elettorali a partire dal 1993 sa che il collegio uninominale maggioritario è stato introdotto 'per caso'. Esso è il risultato della interazione casuale tra la legge elettorale per il Senato del 1948 e dell'esito del referendum elettorale del 1993. Oggi non esiste in questo Parlamento una larga maggioranza a favore di un qualunque sistema elettorale imperniato su veri collegi uninominali. Anzi, non esiste nemmeno una maggioranza semplice .Qualunque progetto elettorale che voglia riportare in Italia il collegio uninominale maggioritario, a mio avviso, non avrebbe più del 20% dei voti. E questo vale anche per il doppio turno alla francese che pure è un ottimo sistema che riuscirebbe anche da noi a trasformare un sistema molto frammentato in una democrazia più funzionale.

Quindi, se escludiamo dal novero delle riforme possibili tutti i sistemi elettorali fondati sul collegio uninominale maggioritario cosa resta ? Restano i sistemi proporzionali con o senza premio di maggioranza. In questi ultimi tempi si sente parlare molto di sistema elettorale spagnolo e di sistema elettorale tedesco, cioè sistemi proporzionali senza premio di maggioranza. E qui vorrei che qualcuno mi spiegasse come si fa ad abolire il premio di maggioranza in questo Paese, in questo Parlamento, con il metodo Prodi, cioè il metodo della riforma condivisa. Non so se in questa sala ci siano esponenti di AN. Se ci fossero sarei molto curioso di sapere direttamente da loro la posizione del loro partito sulla abolizione del premio di maggioranza. Io credo che AN non rinuncerà mai al premio senza avere in cambio il collegio uninominale maggioritario perché l'uno o l'altro strumento sono le uniche garanzie certe che questo partito non possa essere emarginato dal gioco delle coalizioni. Vedo che il Sottosegretario Naccarato annuisce perché sa bene che queste cose, visto che ha partecipato direttamente alle consultazioni che il ministro Chiti ha condotto negli ultimi mesi sulle prospettive di una riforma elettorale condivisa. Quindi, visto che AN si terrà stretto il premio di maggioranza come farà Berlusconi ad aderire ad una proposta di abolizione del premio di maggioranza, spaccando quello che resta della CDL ? Per tutti questi motivi sono molto scettico che questa strada sia percorribile. Ergo, la sola riforma realisticamente possibile all'interno

dell'attuale quadro politico è quella della correzione della attuale legge elettorale. E' una strada che non mi piace ma francamente al momento non ne vedo altre.. Ma aggiungo (viene interrotto)..

Franco Bassanini

Questo vuol dire che alle critiche molto diffuse anche qui al premio di maggioranza, tu rispondi semplicemente dicendo che non c'è nessuna possibilità in Parlamento che venga trovato un sistema diverso?

Roberto D'Alimonte

Dico che sono molto scettico che questo Parlamento possa fare una riforma elettorale senza premio di maggioranza e che allo stesso tempo riduca la frammentazione del sistema partitico e migliori la funzionalità del governo. Per questo difendo il premio di maggioranza come il male minore nelle condizioni date. . Ma su questo punto tornerò nell'ultima parte del mio intervento. Adesso permettetemi di chiarire brevemente alcuni aspetti relativi alle mie proposte di correzione dell'attuale legge elettorale. Vado per punti.

Il primo riguarda la questione assai controversa delle liste bloccate. Non c'è dubbio che questo sia uno degli elementi negativi del sistema elettorale in vigore . Sulla carta la reintroduzione del voto di preferenza sembra la soluzione migliore per dar voce agli elettori. Ma nella realtà sarebbe una soluzione problematica. In una situazione storica di debolezza dei partiti il voto di preferenza rischia di distruggere definitivamente quello che resta della loro organizzazione e di aprire le porte ad ogni sorta di influenza anche di tipo criminale soprattutto in alcune zone del Paese. Mi rendo perfettamente conto che le liste bloccate presentano anche esse dei gravi difetti perché accentuano la separatezza tra classe politica. e elettorato. Per questo sono convinto che la soluzione migliore al dilemma 'voto di preferenza-lista bloccata' sia il collegio uninominale maggioritario. Ma ho già spiegato perché non ritengo che questa soluzione sia praticabile. Qui mi limito ad aggiungere che nemmeno la reintroduzione del voto di preferenza mi sembra una strada percorribile in questo Parlamento vista la opposizione dei due maggiori partiti. Per questi motivi ho proposto che quanto meno venga ridotta la dimensione media delle circoscrizioni elettorali moltiplicandone il numero. In questo modo le liste sarebbero più corte e i candidati più visibili.

La seconda correzione dell'attuale meccanismo riguarda la legge elettorale per il Senato. Il sistema dei premi di maggioranza regionali non ha funzionato e non poteva funzionare. Ha creato una lotteria che non può garantire la formazione di maggioranze stabili. Il problema va risolto con l'adozione di un premio nazionale, come alla Camera, e con l'introduzione del voto ai diciottenni. I due provvedimenti devono andare di pari passo. Certo, conosco le obiezioni di molti giuristi quanto alla presunta incostituzionalità del premio di maggioranza nazionale in questa camera ma non le condivido in quanto ritengo che l'attuale sistema elettorale sia incardinato su base regionale anche con l'adozione di un premio nazionale. Quanto al voto ai diciottenni si tratta di riforma costituzionale ma non per questo se ne può fare a meno. Anzi, da molto tempo avrebbe dovuto essere attuata per attenuare il rischio di maggioranze diverse nelle due camere.

Uno degli elementi più deleteri dell'attuale sistema elettorale è il meccanismo in base al quale i voti dei partiti che non raggiungono la soglia di sbarramento sono comunque conteggiati ai fini della assegnazione del premio di maggioranza. Questo è uno strumento micidiale di frantumazione del sistema partitico. Noi abbiamo visto già a livello regionale e comunale cosa è successo a causa di questo meccanismo in termini di proliferazione di liste di tutti i tipi, comprese liste ad personam. Alle ultime elezioni politiche se ne sono viste le prime avvisaglie anche a livello nazionale. Ma non è niente rispetto a quello che potrebbe accadere in futuro se questa norma restasse in piedi. Va assolutamente abolita. E il modo migliore per farlo è quello di assegnare il premio di maggioranza alla coalizione con più seggi. Questa norma andrebbe applicata anche a livello di legge elettorale dei comuni, delle province e delle regioni.

Sugli altri correttivi della attuale legge non mi soffermo. Mi preme invece sottolineare una questione che sta molto a cuore ai politici e molto poco al sottoscritto. Questi correttivi servono o no ad evitare il referendum? Si tratta di un problema più da giuristi che da politologi. E' possibile che questo insieme di modifiche non sia sufficiente ad evitare il referendum ma è sufficiente a migliorare l'attuale meccanismo elettorale. E allora io domando alla classe politica perché, in attesa

che maturino i tempi per una riforma elettorale incisiva, non si apportano i necessari correttivi alla attuale legge in modo da renderla funzionale e quindi più facilmente difendibile davanti agli elettori anche contro il referendum? Pongo questa domanda perché sono convinto che con i correttivi da me proposti il sistema elettorale così riformato sarebbe migliore del sistema elettorale che scaturirebbe dal referendum .

Ma si tratta di una domanda retorica. In realtà la classe politica si sta muovendo in una altra direzione. Infatti si cerca di fare una nuova legge elettorale che, pur partendo dalle correzioni di cui stiamo parlando, ma volendo evitare i referendum, tende a complicare le cose, a rimescolare le carte. La verità è che non potendo fare una legge elettorale senza premio di maggioranza per i motivi già detti si cerca di fare una legge elettorale che ne modifica le modalità di assegnazione pur lasciando inalterato il principio che possa essere assegnato anche alla coalizione e non solo alla lista più votata come invece vorrebbero i referendari. In questo modo si finisce di pasticciare ulteriormente la riforma Berlusconi senza garantirsi la certezza di riuscire ad evitare il referendum . Molto meglio dal mio punto di vista introdurre correttivi all'attuale legge elettorale senza stravolgere le modalità di assegnazione del premio di maggioranza, lasciare alla Corte la decisione sull'ammissibilità dei referendum e poi giocare la partita al momento del voto con degli argomenti convincenti davanti agli elettori. Io stesso che ho firmato per i referendum, perché ritengo la legge referendaria migliore dell'attuale legge, non andrei a votare per i referendum nel caso fosse corretta la riforma Berlusconi, se queste correzioni fossero tali da rendere la legge corretta migliore della legge referendaria: Questo è il ragionamento che io farei, e che forse farebbero anche altri elettori. Ma non mi pare che questa sia la strada che la classe politica intende percorrere.

Chiudo il mio intervento raccogliendo la sollecitazione di Bassanini sulla questione del premio di maggioranza. A me il premio di maggioranza non piace particolarmente. Ne vedo i difetti, molti dei quali sono stati correttamente analizzati in questa sede. Ma la domanda che mi faccio e che vi faccio è questa : senza premio di maggioranza quale sistema partitico avremmo oggi ? La mia risposta è molto semplice: avremmo un livello ancor più elevato di frammentazione e un livello ancor più basso di governabilità. La funzione positiva del premio di maggioranza è quella di contenere la frammentazione, di imbrigliarla dentro due coalizioni pre-elettorali che per quanto siano eterogenee rappresentano nel contesto attuale di destrutturazione della rappresentanza

una soluzione migliore della anarchia che avremmo con un sistema proporzionale senza premio. E questo mi porta a concludere con alcuni brevi cenni ad un tema che mi sta a cuore e che oggi avrei voluto sviluppare più a lungo, e cioè il tema del modello italiano di governo.

A partire dal 1993 la classe politica italiana ha cercato di risolvere il problema della governabilità attraverso una serie di innovazioni istituzionali imperniate da una parte sull'adozione di sistemi elettorali proporzionali con premio di maggioranza e dall'altra sulla elezione diretta dei capi dell'esecutivo. Questo è il modello utilizzato a livello di comuni, province e regioni. E' un modello che non mette in discussione l'eccesso di frammentazione del sistema dei partiti ma cerca di limitarne gli effetti negativi attraverso il meccanismo delle coalizioni pre-elettorali e il rafforzamento del potere esecutivo e la sua personalizzazione. A livello nazionale questo modello è rimasto incompiuto. Qui troviamo oggi il premio di maggioranza, mentre ieri c'era il collegio uninominale maggioritario che svolgeva in parte la stessa funzione, ma non troviamo l'altro elemento del modello, e cioè elezione diretta e rafforzamento dei poteri del primo ministro. Ne consegue che a questo livello resta solo il premio di maggioranza come antidoto alla frammentazione. Certo, ha ragione chi sostiene che questo crea un bipolarismo rigido che fa a pugni con la flessibilità del sistema parlamentare ma in una situazione di spapolamento della rappresentanza politica, come l'attuale, a me pare che l'unica parziale difesa di fronte al trasformismo trionfante o all'assemblearismo dirompente sia proprio il premio di maggioranza, che ci piaccia o no. A meno che non cambi radicalmente il quadro politico e non prevalga finalmente un disegno riformatore che consenta di risolvere il problema della governabilità del sistema con altri meccanismi istituzionali ed elettorali certamente meno rozzi e meno rigidi.

Grazie.