

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento delle riforme istituzionali

Seminario di Firenze, 25 settembre 2006

Parte I

Riforme istituzionali: la riforma della legge elettorale

Intervento del prof. Augusto BARBERA

Non è possibile discutere di riforme elettorali senza individuare gli obiettivi che si vogliono perseguire (ma purtroppo talvolta così avviene).

Io ne individuo due. Il primo obiettivo è favorire la costruzione di un sistema bipolare. Il bipolarismo, consentendo agli elettori di pronunciarsi al momento del voto sugli schieramenti di governo, ha il primo grosso pregio nel determinare una chiara individuazione delle responsabilità: ciò fa sì che si possa produrre alternanza alla guida del Paese.

Dobbiamo altresì essere coscienti del fatto che il bipolarismo – e su questo sono d'accordo con quanto ha detto prima Roberto D'Alimonte – non è un dato connaturato al sistema italiano, ma va bensì incentivato, favorito e accompagnato. La riforma elettorale del 1993, accompagnata dalle circostanze a tutti note, lo ha reso possibile bipolarizzando a livello di collegio e creando così le premesse per una bipolarizzazione nazionale; come del resto ha fatto anche il premio di maggioranza introdotto sul piano nazionale alla Camera e sul piano regionale al Senato con la recente legge elettorale la quale, tutto sommato, ha mantenuto in piedi il bipolarismo, sia pure nella forma distorta e aberrante che conosciamo. Questa precisazione è nevralgica, e non si tratta di un punto del tutto scontato. Sartori, per esempio, ritiene che in Italia il bipolarismo sia solidamente presente, e che esso non verrebbe affatto scalfito dalla introduzione di un sistema proporzionale: mi piacerebbe però sapere da Sartori come ciò sarebbe empiricamente possibile nel nostro Paese!

Tolti gli incentivi sarebbero molti i soggetti politici al centro e sulle estreme a sottrarsi alla logica bipolare e a ritornare alla logica di coalizioni post-elettorali. Non basta il radicamento del bipolarismo tra i cittadini per imporre ai soggetti in competizione di adottare tale logica.

Il secondo obiettivo che un sistema elettorale deve soddisfare è una buona selezione dei candidati. Al contrario, il sistema delle liste bloccate in grandi circoscrizioni previsto dalla legge attuale è un sistema che non seleziona al meglio ed anzi - dico di più - è un sistema che non rispetta i principi democratici. I cittadini non sanno per quale candidato votano, e nella migliore delle ipotesi conoscono solo una parte dei candidati inseriti nella propria circoscrizione elettorale. A ciò si aggiunga che i capilista hanno con le loro opzioni dopo il voto sconvolto la composizione stessa delle liste. Non è un paradosso dire che 20 persone circa hanno nominato un intero Parlamento.

Per questo motivo bisogna tornare ad un rapporto diretto tra elettori ed eletti: rapporto diretto – questo è un punto da sottolineare – che non necessariamente si realizza attraverso il sistema delle “preferenze”. Anzi, il sistema delle preferenze – non dobbiamo dimenticarlo – è pressochè ignoto a tutte le grandi democrazie del mondo: esso esiste solo per alcune elezioni in Italia. Si tratta di un meccanismo che porta ad un'ulteriore frammentazione, questa volta all'interno dei partiti, in cui ogni candidato – impegnato in una “guerra intestina delle preferenze” – si attesta a

capo di una propria corrente o comunque contribuisce a costruirne una. Con le preferenze aggiungerei quindi la frammentazione nei partiti a quella che già abbiamo dei partiti. Non dobbiamo dimenticare, peraltro, che il sistema delle preferenze è stato la causa non ultima di Tangentopoli, dato che la tristemente nota “battaglia per le preferenze” richiede risorse finanziarie ingenti (e non sempre trasparenti) a carico dei singoli candidati.

Le soluzioni che invece consentono una migliore selezione del candidato, permettendogli così di rapportarsi di più al territorio, sono due: uno è il collegio uninominale; l'altro è il sistema delle liste bloccate ma corte, capaci di far conoscere all'elettore i candidati che vengono presentati.

Esempio emblematico è quello della Spagna, in cui ci sono circoscrizioni con cinque o sei candidati al massimo, tranne che in quella di Madrid e Barcellona dove ve ne sono di più. Questo sistema permette di attivare meccanismi di primarie come metodo di selezione dei candidati o comunque consente un migliore controllo-partecipazione da parte delle strutture locali dei partiti e da parte delle associazioni e dei movimenti che operano nel territorio.

Torniamo ora al discorso del bipolarismo e alla maniera idonea a mantenerlo. Il sistema tedesco, cioè la proporzionale – perché di questo si tratta! –, in Italia non ci permetterebbe di ottenere il risultato della preservazione di un assetto politico bipolare. Il sistema elettorale proporzionale, in Germania, fotografa un bipolarismo di fatto da tempo conseguito – che in realtà, all'oggi, non c'è forse neanche più –; nel nostro Paese abbiamo invece bisogno non di una macchina fotografica, bensì di un trasformatore di energia in grado di convertire «l'energia elettorale» in senso bipolare. Il sistema tedesco si regge sulla sua stessa storia: sul fatto che i socialdemocratici hanno compiuto fin dal 1958 la scelta riformista di Bad Godesberg; sul fatto che Adenauer e Schumacher hanno rappresentato fin dagli anni cinquanta due forti poli di attrazione in senso bipolare unificando la leadership interna di partito con quella esterna di candidati alla Cancelleria; sul fatto che vi fosse una clausola di incostituzionalità che abbia colpito ed eliminato il partito comunista e il partito neonazista e che pende sempre sui partiti estremisti come una spada di Damocle. E si è retto su una importante clausola di sbarramento, la *Versperrungsklausel*, cui si aggiunge il vincolo che i gruppi parlamentari debbano coincidere coi partiti presentati alle elezioni. In Italia non sarebbe realisticamente riproducibile la clausola di sbarramento al 5%. Chi afferma il contrario rischia di apparire un venditore di tappeti: lo conferma il fatto che per il finanziamento pubblico dei partiti la soglia si sia addirittura abbassata all'1%! Se andassimo a guardare i risultati elettorali noteremmo che il 5% verrebbe superato soltanto dai DS, dalla Margherita e, adesso, da Rifondazione, per quanto riguarda il centrosinistra; dall'altra parte, verrebbe superato soltanto da Forza Italia, Alleanza nazionale e (a stento) UDC, ma non dalla Lega. Accetterebbe l'Unione di tagliare i propri cespugli? E dove troverebbe i voti al Senato? E Berlusconi accetterebbe di sbarrare la Lega?

E comunque, in assenza di un vincolo di coerenza tra soggetti parlamentari e soggetti elettorali (e con analoghi problemi politici a introdurlo) anche se si adottasse uno sbarramento significativo i partiti potrebbero unirsi per superarlo e ridiversi subito dopo nelle aule parlamentari.

Per questi motivi il sistema tedesco non ha molto senso. Detto sistema elettorale non ha consentito – questa volta – la formazione di una maggioranza in Germania; altrettanto sarebbe avvenuto in Italia: mai dal 1994 in poi lo schieramento vincente ha superato quel 50% più uno di voti che sono necessari in un sistema proporzionale per dare vita a un governo espresso dalle urne.

Nel 2006, invece, al Senato avrebbe vinto il centro-destra, alla Camera il centro-sinistra. Ma mi muovo in un terreno puramente ipotetico in quanto, poiché il sistema tedesco non obbliga a dichiarare prima del voto le alleanze, non ci sarebbe stata nessuna coalizione elettorale. Tale sistema in realtà favorirebbe in Italia un sistema tripolare (altro che bipolarismo!) basato su un centro immobile e trasformista in grado di scegliere le alleanze dopo il voto.

Al contrario penso che il sistema francese a doppio turno abbia tanti vantaggi. In primo luogo non dobbiamo dimenticare che si tratta di un metodo di elezione che abbiamo sperimentato con successo anche in Italia con le elezioni nei Comuni. Esso consente di evitare un forte

condizionamento da parte dei partiti che sono situati sulle ali estreme degli schieramenti: a Firenze, per esempio, il sindaco Domenici ha fatto a meno di Rifondazione Comunista e di alcune formazioni estremistiche; così aveva fatto Chiamparino a Torino nella scorsa tornata elettorale; così hanno fatto a Bergamo senza persino aver bisogno della Lega. E così ha fatto Chirac. Quel sistema a livello di collegio va bene di per sé per polarizzare bene senza ricatto delle estreme e non è necessariamente collegato all'elezione diretta del presidente su scala nazionale (a livello nazionale è meglio puntare sulla "designazione" di un candidato Premier più che sulla "elezione"). Mi rendo conto, però, che arrivare ad una riforma in senso doppioturnista non è facile. Ed anzi essa può diventare una formula di stile per passare poi ad altri meno limpidi sistemi elettorali.

Andando a stringere, in che direzione bisogna agire? La legge elettorale attualmente in vigore - la «Berlusconi-Casini», per intenderci - ha accentuato i difetti ed eliminato tutti i possibili pregi del "Mattarellum". Quel vecchio sistema rendeva necessario imbarcare tutti poiché con un voto in più si vinceva; allo stesso modo questo sistema rende necessario imbarcare tutti perché con un voto in più si vince, nella fattispecie per quasi 25 mila voti in più. Un altro difetto del vecchio sistema stava nella quota proporzionale, generatrice di un'accesa competizione fra i partiti alleati: ciò che nella parte uninominale univa, in quella proporzionale divideva. Il sistema attualmente in vigore ha peggiorato questo aspetto, portando dal 25% al 100% la quota proporzionale.

Dunque, verso quale soluzione dobbiamo muoverci?

Provo a indicare «una strada stretta», come diceva prima Roberto D'Alimonte. Provo perciò ad azzardare una proposta, su cui io stesso vorrei riflettere meglio: si tratta del ritorno al sistema del Senato in vigore fino a qualche mese fa prima che venisse abrogato dal "porcellum". Tale soluzione, che potrebbe essere estesa anche alla Camera, unirebbe tutti i vantaggi del "Mattarellum" senza che se ne trascino gli svantaggi, poiché essa non prevede la scheda per la quota proporzionale. Era il sistema venuto fuori dal referendum del 1993 senza le interpolazioni effettuate nel sistema per la elezione della Camera dei deputati. Aveva il vantaggio di mantenere il 25% di quota proporzionale ma senza creare concorrenza fra i partiti della medesima coalizione. All'epoca si diceva che il sistema elettorale del Senato non avrebbe consentito un accordo con Rifondazione Comunista perché quel sistema non favorisce la scelta della "desistenza". Mi sembra però che questo argomento sia ormai superato, visto che il Partito della Rifondazione Comunista adesso fa parte della maggioranza di Governo. Potrebbe trovarsi unita l'Unione su questo traguardo? E potrebbe una parte almeno dell'opposizione essere favorevole? Non certo l'Udc, ma altri forse sì.

In ogni caso penso che il referendum elettorale Guzzetta potrebbe rappresentare una importante spinta verso una soluzione che si mantenga nel direzione bipolare, e che anzi la rafforzi.

Questo discorso sulla riforma elettorale non può comunque tralasciare un presupposto di fondo con cui bisogna fare i conti. Qualunque premio di maggioranza deve fare i conti - in parte anche lo stesso *Mattarellum* - con l'anomalia italiana del bicameralismo perfetto: entrambe le Camere danno la fiducia al Governo, in tutte e due le Camere, quindi, bisogna costruire la medesima maggioranza. Niente di simile in altri sistemi parlamentari. D'Alimonte propone l'attribuzione a livello nazionale del premio di maggioranza previsto per il Senato, attualmente scomposto sulla base delle Regioni. Questa idea si presta ad un'obiezione di carattere costituzionale, poiché la Costituzione dice espressamente che il Senato è eletto "su base regionale".

Si tratta dell'obiezione che Ciampi accolse e che era stata avanzata dal sottoscritto e da altri colleghi. Per fortuna fu accolta, perché altrimenti oggi avremmo due maggioranze diverse: una al Senato e l'altra alla Camera.

Ogni sistema elettorale ha pregi e difetti che vanno valutati attentamente. Bisogna però evitare due cose. Da un lato la tentazione di costruire un sistema a proprio uso e consumo (non si indovina mai!) dall'altro di parlare di sistemi elettorali senza essersi prima posti, come dicevo, gli obiettivi sistemici da perseguire.