

Seminario di ASTRID

“La riforma elettorale e il referendum”

Roma, 9 ottobre 2007

Introduzione di Leopoldo Elia

Premetto che io mi occuperò dei diversi sistemi elettorali finora presenti nel dibattito in corso, ritenendo di avere già espresso in un altro seminario le mie opinioni sulla ammissibilità o meno del referendum Guzzetta-Segni. Fare il punto sullo svolgimento della discussione sulla riforma elettorale e azzardare previsioni sul suo esito è molto difficile perché i partiti, o meglio le due coalizioni che si contrappongono sulla scena italiana, non trovano al loro interno una intesa su una proposta comune; ma ciò, se allontana le prospettive di un accordo, non impedisce di formulare fin da ora alcune considerazioni di carattere preliminare.

Il sistema che ha acquisito maggiori consensi nell'ambito della maggioranza è senza dubbio quello utilizzato da oltre cinquant'anni nella quinta Repubblica francese. Il maggioritario a doppio turno ha due vantaggi: quello di misurare nel primo turno le forze dei singoli partiti e di assegnare nell'eventuale secondo turno il seggio al candidato del partito che ha saputo attrarre il maggior numero di consensi al di là del perimetro di voti ricevuti nella prima *manche*. Il maggioritario alla francese consente a livello nazionale di formare maggioranze forti, stabili perché omogenee, mantenendo nei collegi uninominali un contatto diretto con gli elettori territorialmente qualificati. Anche coloro che non concordano con la forma di governo semipresidenziale gollista, ritengono che il sistema elettorale adottato fin dalla prima elezione politica della quinta repubblica possieda molti meriti e risulti pertanto preferibile in comparazione ad altri sistemi. Tuttavia, com'è noto, essa incontra da noi due ostacoli che, sommandosi, rendono praticamente impossibile il ricorso ad una legge elettorale simile a quella vigente in Francia: l'ostilità di Forza Italia che si ritiene danneggiata dal collegio uninominale e il rifiuto da parte dei partiti di minore dimensione, motivato dal carattere molto selettivo del sistema a due turni, giudicato carente sul piano della rappresentatività. Naturalmente non è vero che per approvare una legge elettorale sia necessario raggiungere il numero di consensi richiesto per modificare la Costituzione che noi auspichiamo adeguato per la revisione costituzionale prevista dall'art. 138 Cost. (tre quinti o due terzi dei componenti di ciascuna Camera); è sufficiente che la riforma non si identifichi (come è avvenuto invece nel 2005 per la legge n.

270) con una coalizione maggioritaria che non tenta nemmeno di concordare la riforma con alcune componenti dell'opposizione. Prescindo anche dalla posizione negativa verso tutte le riforme di chi vuol ritornare immediatamente alle urne ed è quindi pregiudizialmente contrario ad ogni nuova legge elettorale, ritenendo ancora utilizzabile quella del 2005: se mai il leader dell'opposizione vorrebbe estendere anche al Senato il premio nazionale: soluzione doppiamente inaccettabile per noi perché violerebbe l'art. 57 Cost. nel suo riferimento alla elezione "a base regionale" e perché, sul piano della funzionalità deliberativa del Parlamento, potrebbe determinare una situazione di stallo per l'esistenza di due maggioranze diverse all'interno di ciascuna Camera; ipotesi di probabile realizzazione, se rimanessero diversi i corpi elettorali delle due assemblee.

Pur tenendo conto degli aspetti ora considerati resta fermo che il dissenso di Forza Italia e, sia pure per differenti motivi, dei partiti minori, renderebbe ardua perfino la formazione di una maggioranza riformatrice orientata sul sistema francese. Conviene dunque pensare a soluzioni diverse.

A risultati parzialmente simili a quelli del maggioritario a doppio turno avevano dato luogo le leggi elettorali seguite al referendum del 1993 (c.d. *Mattarellum*), che avevano adottato tuttavia il maggioritario ad un solo turno, come avviene nel Regno Unito. Queste leggi (applicate nel 1994, 1996 e 2001) presentavano un duplice vantaggio: favorivano senza premio la costituzione di una maggioranza "naturale" e consentivano, con la quota proporzionale, di risolvere il problema posto in Francia dalla Commissione Vedel del "diritto di tribuna" a favore delle forze politiche di minori dimensioni. Quanto ai difetti manifestati dal sistema dello scorporo e dall'abuso della lista civetta sarebbe stato possibile provvedere facilmente alle correzioni necessarie per impedire le frodi alla legge e per semplificarla (e mi si consenta di ricordare che una mia proposta di legge nella tredicesima legislatura mirava ad estendere alla Camera il *Mattarellum* Senato che copriva con il ricorso ai migliori perdenti i seggi non assegnati con il *plurality*). Ma contro il *Mattarellum*, giudicato troppo selettivo e troppo poco proiettivo (ma, aggiungo io, in armonia con i risultati del referendum 1993), si fanno valere gli stessi motivi di contrasto che ostacolano l'accoglimento del sistema francese a due turni. Tanto è vero che l'iniziativa Castagnetti tendente alla reviviscenza mediante referendum abrogativo del *Mattarellum* non ha avuto seguito malgrado che proprio in un precedente seminario Astrid (11 giugno 2007) alcuni pareri autorevoli avessero giudicato possibile la sua ammissibilità.

Al *Mattarellum* si è anche rimproverato di non opporsi a sufficienza alla frammentazione delle forze politiche necessarie a costituire una maggioranza per vincere le elezioni; sicché avrebbe prodotto con alleanze e desistenze inconvenienti simili a quelli provocati dal premio

della legge n. 270. In realtà nel 2001 si era realizzata una certa semplificazione degli schieramenti politici; ma il motivo reale che spingeva alcune forze politiche a contrastare il ritorno al Mattarellum era, ed è, la forte dimensione del premio occulto che quel sistema, maggioritario in prevalenza, produceva come si poté verificare nel 2001.

Passando dunque ad altre proposte (graduate in relazione alla loro efficacia selettiva, massima nel sistema francese), si deve dire ora del sistema elettorale spagnolo, che, a mio avviso, ha un'indubbia attrattiva perché è caratterizzato come proporzionale (e perciò in armonia con il precetto proporzionalista della Costituzione del 1978) ma produce effetti selettivi molto efficaci di tipo maggioritario. Però, stando alla situazione odierna, il sistema spagnolo è passato come una meteora nel cielo italiano delle ipotesi, perché l'opposizione dei partiti minori si è subito appuntata sulla inadeguata proiettività del sistema ispanico (o perlomeno ritenuta tale dai controinteressati): più in particolare si è stimato che la sua struttura comportasse una soglia di sbarramento di fatto molto elevata all'interno delle singole circoscrizioni o in molte di esse. Peccato, perché il sistema elettorale spagnolo si inquadra benissimo nel contesto di una forma di governo che prevede la sfiducia costruttiva e prima ancora la fiducia accordata al solo futuro Presidente del Governo.

Resta il sistema tedesco, in vigore con qualche modifica da più di un cinquantennio, che ha ricevuto significativi consensi, anche se la discussione su di esso ha registrato qualche equivoco. Ad esempio, si è negato che nella esperienza istituzionale germanica si fosse affermata la enunciazione prima delle elezioni delle alleanze preferite nel futuro Bundestag; ciò non corrisponde alla realtà perché da vari decenni i Liberali e poi anche i Verdi hanno sempre annunciato la decisione di allearsi con la CDU-CSU o con la socialdemocrazia e viceversa. Ma va ulteriormente chiarito che questo preannuncio ha solo un valore politico: ciò significa che l'impegno è stato generalmente osservato, salvo quando, come nel 2005, nessuno schieramento ha ottenuto una chiara ed adeguata maggioranza e perciò si è formata una grande coalizione, per così dire, di necessità. Altrimenti, come ho detto prima, l'osservanza dell'alleanza è stata la regola, con l'eccezione più apparente che reale del 1982. Giova ricordare che allora la politica del Cancelliere H. Schmidt entrò in crisi nel suo stesso partito, una forte quota di socialdemocratici ritenendo troppo moderato o addirittura conservatore l'indirizzo della politica economica; anche per questo motivo i liberali, preoccupati della sorte del marco, sottoscrissero la mozione di sfiducia costruttiva che doveva portare al Cancellierato H. Kohl e a breve termine a nuove elezioni politiche.

Però, prima ancora di esaminare nel merito la proposta del sistema tedesco, suscettibile di qualche variante, andrebbe chiarito con più precisione, anche dagli esponenti del futuro Partito

Democratico, se si intende abbandonare o mantenere il premio di maggioranza, che è assolutamente incompatibile con la scelta del sistema elettorale tedesco. In altre parole andrebbe verificato il minor favore che oggi sembra godere il premio stabilito nella legge Calderoli, cui si addebita la promozione di coalizioni o liste eterogenee, composte, ad esempio, da riformisti o da rappresentanti della sinistra c.d. antagonista; comunque si dovrebbe esprimere una volontà determinata su una questione che sta diventando cruciale per la scelta del sistema elettorale preferibile. Inoltre, se si mantenesse il premio (come avverrebbe con la normativa sul sistema per le elezioni che uscirebbe dalla risposta positiva a un referendum, il cui esito ammetterebbe listoni ed escluderebbe coalizioni di partiti), si aprirebbe un problema di parità di condizioni tra le forze politiche concorrenti. Così la volontà di un partito, anche di notevoli dimensioni, di presentarsi da solo alla prova elettorale, presupporrebbe che pure nell'opposto versante si competesse ad armi pari e cioè non si presentasse un listone nel quale si occultasse un assemblaggio di partiti grandi e piccoli. Tanto più che in mancanza di una legge sui partiti come quella tedesca, la coalizione-listone italiana può far conseguire il premio senza che nessun vincolo o sanzione impedisca poi a una sua componente, passate le elezioni, di riprendere piena libertà di azione. (E' superfluo ogni riferimento alla nostra situazione parlamentare di oggi).

Ora il sistema tedesco si caratterizza anche per la rigida osservanza della clausola di sbarramento che non è aggirabile, a differenza di ciò che potrebbe accadere da noi anche dopo il referendum. Purtroppo il referendum Guzzetta-Segni è altamente contraddittorio perché il divieto di coalizioni potrebbe avere un senso solo in un quadro normativo che renda non aggirabile la clausola di sbarramento. Infatti la legge germanica prescrive che i partiti devono presentarsi da soli e con il loro simbolo alle elezioni; sotto pena, se ciò avviene per due volte, di essere cancellati dall'elenco dei partiti politici ed esclusi dal finanziamento pubblico: così si impedisce ogni aggiramento della soglia di sbarramento ma si fa cadere anche quella eventualità di *dispar condicio* di cui prima ho fatto cenno. In effetti tutti i partiti devono presentarsi da soli e sono resi impossibili non solo le coalizioni ma anche i listoni. Del resto, come abbiamo già visto, l'annuncio di coalizioni postelettorali nel Bundestag e nel Governo non incide minimamente sul funzionamento del sistema elettorale e può avere solo un effetto politico sulle scelte degli elettori.

Certamente vi sono aspetti del sistema tedesco, come quello su cui mi sono ora soffermato, che non sono stati a sufficienza lumeggiati nella discussione italiana, troppo concentrata sulla questione se la sfiducia costruttiva favorisca o meno il c.d. ribaltone: sicuramente l'istituto è importante e avrebbe salvato il Governo Prodi nel 1998; ma il suo valore preminente consiste nell'impedire la sfiducia distruttiva, determinata dall'aggregazione di voti

parlamentari delle due estreme e dei due centri uniti solo dal no al governo in carica o, meglio, al suo leader.

Chiusa la parentesi sulla sfiducia costruttiva, è opportuno (ma forse superfluo in questa sede) ricordare che l'impianto del sistema è rigorosamente proporzionale al disopra della soglia nazionale del 5% (clausola di sbarramento), anche i seggi coperti nei collegi uninominali vengono, per così dire, reintegrati o riassorbiti nel risultato globale rigidamente proporzionale da cui deriva la composizione del Bundestag. Si può infine notare che le intese tra CDU e CSU non producono alterazioni del meccanismo elettorale perché la CDU non presenta candidati in Baviera e viceversa e che alla fine gli eletti dei due partiti confluiscono in unico gruppo parlamentare.

Da quanto ho detto, emerge la necessità di far al più presto chiarezza sul premio; in realtà le riforme ispirate dal sistema tedesco, francese, spagnolo o alla Mattarella sono tutte senza premio.

Sempre a proposito del sistema tedesco bisognerà affrontare il problema dei seggi eccedenti risolto in Germania con l'aumento del numero dei componenti del Bundestag mentre da noi abbiamo il numero non variabile fissato in Costituzione.

Ma ritorno per un attimo sul punto della presentazione dei partiti alle elezioni, disciplinate dalla normativa eventualmente approvata nel referendum: su questo aspetto si era soffermato in un articolo su *Europa* del 16 marzo u.s. l'on. Mattarella; a suo avviso "il referendum introduce solo l'obbligo di fare un listone il più ampio possibile, il che per il Partito Democratico vuol dire che o si presenta da solo e perde o si confonde in un listone destinato poi a frantumarsi il giorno dopo le elezioni".

Aggiungo poche parole sul referendum e sulla trasferibilità dei quesiti su leggi nuove: a prima lettura, ho l'impressione che le proposte finora sul tappeto (per quanto ne è dato sapere dalle anticipazioni sui lavori della prima Commissione permanente Senato) non siano sufficienti ad escludere la trasferibilità del quesito sulle nuove norme che si andrebbero a varare.

Dopo Bassanini:

"Allo stato delle informazioni pubbliche di cui disponiamo oggi debbo dire che, nelle ipotesi formulate da Bassanini (dichiarazione di ammissibile del referendum da parte della Corte) l'eliminazione del premio costituirebbe il mezzo più sicuro per evitare la consultazione referendaria sul quesito principale.

Per il resto, cioè per le opinioni sulla ammissibilità espresse nel seminario dell'11 giugno, non intendo affliggervi con una ripetizione dei motivi allora adottati. Ricordo solo che ho ritenuto

di insistere non sugli effetti dell'approvazione referendaria, ma sullo schema normativo immanente nel quesito principale, che a me pare contrario al diritto all'identità dei partiti, fatta salva dalla coalizione, specie in una legge ad impianto proporzionale, con violazione quindi degli artt. 49 e 18 Cost. (tutela dell'associazione di associazioni).