

# **Referendum, bipolarismo costrittivo e sistema elettorale tedesco**

*(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)*

di Vincenzo Lippolis

1. Affrontare il tema della riforma della legge elettorale impone preliminarmente di chiarire il proprio pensiero riguardo al referendum richiesto sulla legge 270 del 2005.

Sono decisamente contrario a questo referendum sia per quanto attiene al metodo, sia per il merito della principale richiesta referendaria.

**Il metodo.** In via generale mi pare una pessima soluzione modificare la legge elettorale tramite referendum per le caratteristiche intrinseche dell' istituto. La richiesta referendaria non può che agire all' interno del testo vigente con la tecnica del ritaglio: si può intervenire solo per via ablativa e solo se la normativa di risulta sia autoapplicativa, non produca cioè la paralisi dell'organo da eleggere. Il risultato quindi non risponde ad un preciso disegno organico di riforma, ma è condizionato da tale tecnica. L'intervento per via referendaria è, in definitiva, per sua natura limitato, demolitorio e non consente di calibrare l' innovazione in tutti i suoi aspetti e le sue sfumature e di raccorderla con altre parti dell' ordinamento.

**Il merito.** Condivido l'obiettivo dei promotori del referendum di giungere a soglie di sbarramento meno evanescenti di quelle previste dalla legge 270 e di eliminare la possibilità di candidature plurime (almeno nell'attuale disciplina che non prevede alcun limite). Dissento tuttavia radicalmente riguardo al quesito, che caratterizza il referendum, cioè quello che se approvato avrebbe come conseguenza l'attribuzione del premio elettorale ad una singola lista e non più ad una coalizione di liste come è possibile oggi.

Il risultato di una tale innovazione sarebbe o una finzione o una macroscopica incostituzionalità. Infatti o la lista sarà, come pensano molti, una fittizia unione di partiti messi insieme per ottenere il premio, ma pronti a dividersi e ad andare ognuno per la sua strada dopo le elezioni, oppure, se vi sarà una competizione tra partiti, il premio verrà assegnato ad un forza politica dotata di un consenso popolare che non giustifica l'attribuzione della maggioranza dei seggi in Parlamento. Non è prevista infatti alcuna

soglia minima da raggiungere per vedersi assegnato il premio e il formato dei partiti è tale da far ragionevolmente pensare che il più votato si attesti intorno al 30 %.

Nella prima ipotesi lo stato delle cose sarebbe destinato a restare all'incirca quello di oggi. E ciò è ammesso (almeno riguardo alla formazione di due listoni acchiappatutto) da uno dei più vivaci sostenitori del referendum, Stefano Ceccanti, in un' intervista a *Il secolo XIX* del 19 marzo 2007. E' facile prevedere che liste di questo genere continuerebbero a produrre coalizioni governative eterogenee e con gli stessi difetti di quelle attuali.

La seconda prospettiva rischia di sbriciolare il principio di rappresentanza che è alla base della nostra Costituzione attribuendo una sovrarappresentazione e la maggioranza assoluta della Camera dei deputati (per semplicità di discorso, lascio da parte il Senato ove il premio è regionalizzato, ma anche lì il problema esiste) ad un partito minoritario nell'elettorato. In passato abbiamo avuto altre due leggi elettorali politiche che prevedevano un premio di maggioranza: la cosiddetta legge truffa del 1953 e la legge Acerbo del 1923. Entrambe prevedevano un premio molto alto, il 65%, ma entrambe prevedevano anche il superamento di una soglia minima di consenso per vederselo assegnato. La legge voluta da De Gasperi, ispirandosi a criteri democratici, richiedeva il 50% più uno dei voti, mentre la legge Acerbo si accontentava del 25%, con un grave effetto distorsivo della rappresentanza. Se passasse il quesito referendario verteremmo in una situazione peggiore rispetto alla stessa legislazione fascista.

E' vero che anche la legge 270 non fissa alcuna soglia minima per il premio, ma almeno prevedendo il collegamento tra le liste tende naturalmente ad assegnare il premio a coalizioni di una consistenza intorno al 50% dei voti. Con un'esito positivo del referendum l'incostituzionalità sarebbe ancor più accentuata.

Questo potrebbe essere un elemento da considerare ai fini della stessa ammissibilità del referendum. Anche se la Corte costituzionale non è mai giunta ad esprimere un giudizio di costituzionalità anticipato sulla normativa di risulta, una evoluzione in questo senso del giudizio di ammissibilità dei referendum non può essere esclusa (vedi gli argomenti a favore in M. Luciani, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 523 e p. 707) ed anzi sarebbe auspicabile in questa delicata materia.

A tutto questo si deve aggiungere che, proprio per i suoi limiti intrinseci, il referendum non può toccare e lascia inalterati altri due aspetti della legge 270 fortemente criticati sia sotto l'aspetto della costituzionalità, sia sotto l'aspetto del merito. Si tratta dell'assegnazione regione per regione del premio nell'elezione del Senato, soluzione assolutamente irragionevole che trasforma la competizione elettorale in una lotteria, e della previsione di liste di candidati bloccate e lunghe che annullano ogni espressione di volontà degli elettori nella scelta degli eletti.

Ma perché insistere nel referendum?

A parte la clausola di stile secondo la quale il referendum costituisce uno stimolo per una buona riforma della legge elettorale, il reale obiettivo dei referendari è rivelato dal presidente del Comitato promotore, Guzzetta, allorché in un'intervista a "Il Secolo d'Italia" del 20 gennaio 2007, afferma che si tratta di una scelta quasi costituente. La strategia è quella del 1993 e di altri successivi referendum che hanno mancato il *quorum*: con la modifica per via referendaria della legge elettorale dare una spallata all'assetto politico e provocare una svolta per la realizzazione dell'agognato modello della democrazia immediata o di investitura fondata su uno schema bipolare, meglio se bipartitico (il c.d. neoparlamentarismo).

Senza neanche attardarsi ad esaminare la differenza delle due situazioni storiche, è sufficiente considerare come i fatti abbiano già ampiamente dimostrato che agire solo sulla leva elettorale con un'idea fissa di ingegneria costituzionale, senza valutare la compatibilità del modello con la realtà del sistema partitico, e più in generale di quella socio-politica, e senza accompagnare l'innovazione del metodo elettorale con le necessarie riforme costituzionali produce risultati perversi.

Siamo infatti di fronte ad un bipolarismo costrittivo che viene rifiutato o mal sopportato dagli attori politici e che produce tensioni sul terreno istituzionale. Un bipolarismo che invece di evolvere verso modelli europei si è sempre più irrigidito e ha reso i moderati di entrambi gli schieramenti ostaggi delle forze estreme e radicali.

La stessa alternanza al governo, che avrebbe dovuto costituire il frutto positivo della riforma elettorale in senso maggioritario, si è realizzata in un modo che deve far riflettere: gli elettori hanno sempre premiato l'opposizione a dimostrazione che le

maggioranze di turno sono eterogenee ed incapaci di condurre una politica che sia una sintesi di valori e non una reciproca concessione su singole questioni. Gli elettori sono delusi e il loro voto provoca solo un'alternanza per disperazione.

Eppure si vuol continuare a somministrare, aumentandone le dosi, la medicina del modello maggioritario bipolare ad un'ammalato che è peggiorato invece di migliorare.

Il nuovo tentativo di modificare la legge elettorale per via referendaria induce a riflettere sull'opportunità di una semplice modifica costituzionale: l'inserimento delle leggi elettorali tra quelle non sottoponibili a referendum. Si tratterebbe di ripristinare la reale volontà dell'Assemblea Costituente. E' noto infatti che essa, il 16 ottobre 1947, votò un emendamento in tal senso, ma che la previsione delle leggi elettorali tra quelle sottratte a referendum scomparve, per ragioni non conosciute, dal testo finale della Costituzione sottoposto al voto dell'Assemblea. (Una dettagliata ricostruzione della vicenda si può leggere nel citato commento all' art. 75 di Luciani, a p. 483 ss.).

In subordine, si dovrebbe riprendere l'idea di anticipare in qualche maniera il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. Mi pare assurdo che il paese sia sottoposto per circa un anno alla tensione innescata dalla richiesta di referendum sulla legge elettorale, la quale potrebbe poi essere dichiarata inammissibile posto che la giurisprudenza della Corte ha elaborato criteri ben più complessi della verifica della corrispondenza tra le norme oggetto del referendum e le categorie di leggi elencate nell' art. 75 della Costituzione.

2. La riforma della legge elettorale deve quindi essere perseguita per la strada parlamentare rifiutando la scorciatoia del referendum perché solo così essa potrà essere adeguatamente raccordata con le norme costituzionali che plasmano la forma di governo.

E qui si pone l'alternativa: pensare ad una riforma elettorale a Costituzione invariata o collegarla a modifiche costituzionali?

Nella prima ipotesi è necessario tener presente che le norme costituzionali per quanto elastiche pongono tuttavia dei limiti, in particolare alla realizzabilità della democrazia immediata. Mi riferisco ai poteri del Presidente della Repubblica quanto alla formazione del governo, a quelli delle Camere quanto alla concessione e revoca della fiducia e,

soprattutto, alla previsione di un bicameralismo paritario. Poiché nessuna legge elettorale è in grado di assicurare la stessa maggioranza nelle due Camere e poiché non si può impedire alle Camere di sfiduciare il governo formatosi a seguito delle elezioni e nulla giuridicamente impedisce la formazione di un nuovo governo anche con formula politica diversa, è evidente che le regole elettorali da sole non possono forzare più di tanto nel senso della democrazia immediata.

Venendo ad ipotesi concrete che sono state prospettate (mi riferisco, per quello che è dato sapere al momento, alle c.d. bozze Chiti e Calderoli), le norme costituzionali condizionano la trasferibilità a livello nazionale dei modelli vigenti per le elezioni comunali, provinciali e regionali (quello che da D'Alimonte è stato definito il modello italiano). Non è infatti possibile adottare alcun sistema elettorale che preveda un'elezione diretta del capo del governo. Ed incostituzionale sarebbe anche la previsione di una lista ad esso collegata del tipo di quella prevista per le elezioni regionali ai fini del premio di maggioranza. Una tale previsione sarebbe in puntuale contrasto con il quarto comma dell' art. 56 Cost. che impone la ripartizione dei seggi della Camera tra le circoscrizioni in proporzione alla loro popolazione.

In secondo luogo, non è possibile neanche prevedere solo con la legge elettorale la regola dell'automatico scioglimento dell'assemblea in caso di voto di sfiducia all'organo di governo. Non sarebbe possibile cioè introdurre la clausola che in quei modelli puntella l'elezione diretta del capo dell' esecutivo e chiude il cerchio della stabilità delle giunte.

Elezione diretta e scioglimento automatico, i due cardini del modello italiano in vigore nelle elezioni degli enti territoriali, richiedono una modifica costituzionale e una legge elettorale nazionale che volesse adottare quel modello si dovrebbe fermare al meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, sostanzialmente un proporzionale con premio di maggioranza.

Questa analisi induce a riflettere anche sulla stessa rispondenza del premio di maggioranza e di sistemi elettorali che impongono o inducono fortemente a coalizioni preventive con il modello costituzionale. Non si tratta assolutamente di ritornare alla tesi della conformità a Costituzione del solo sistema proporzionale puro, ma di valutare sotto il profilo della migliore compatibilità con il modello costituzionale di forma di governo

leggi elettorali di quel tipo. Queste hanno introdotto elementi di rigidità in un modello caratterizzato dall'elasticità, hanno inoculato nel sistema costituzionale una irrisolta tensione. In ogni momento di crisi politica si registra una divisione tra i puristi della democrazia maggioritaria, i quali ritengono che l'alternativa al governo uscito dalle elezioni siano solo nuove elezioni, e coloro invece che fondano sul testo costituzionale la possibilità di dar vita a governi diversi.

Ma vi è di più. Sistemi elettorali con coalizioni preventive collegate a premi di maggioranza, espressamente previsti o derivanti dal funzionamento del sistema, rischiano di avere un effetto perverso a causa del nostro bicameralismo paritario nel caso di risultati elettorali divergenti nelle due camere. Tali sistemi sono collidenti (o non pienamente rispondenti) non con disposizioni esplicite della Costituzione, ma con la logica complessiva del suo modello. Si deve tener presente – e mi pare sia sotto gli occhi di tutti – che lo schema delle coalizioni elettorali preventive può essere sconvolto dalla presenza dei rappresentanti degli italiani all'estero, che possono collocarsi al di fuori di schieramenti precostituiti, e dei senatori a vita poiché i loro voti possono essere decisivi per la fiducia al governo.

La logica del modello costituzionale sembra, in conclusione, essere più in consonanza con sistemi elettorali che consentono la definitiva formazione delle coalizioni successivamente alle elezioni.

Ho già espresso questa opinione in altra sede, nel seminario organizzato dal Ministro per le riforme istituzionali presso la Fondazione Spadolini a Firenze il 3 febbraio 2007 (*Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in "Forum di Quaderni costituzionali"). Una conferma è venuta dall'intervento in questo seminario di Beniamino Caravita (*Per una legge elettorale che superi un bipolarismo coatto*, vedilo in *Federalismi.it*, n.7/2007) con il quale quindi concordo pienamente. Giustamente Caravita ha notato che il rischio di maggioranze divergenti sembra talmente imminente se si adotta una formula maggioritaria da far pensare che in un sistema bicamerale possano funzionare solo formule proporzionali (o che comunque permettono la creazione di alleanze di governo in Parlamento).

E' evidente che tutti questi problemi non si porrebbero se la riforma della legge elettorale procedesse insieme ad una riforma costituzionale, in particolare ad un superamento del bicameralismo paritario che appare la chiave di volta di ogni possibile razionale evoluzione del nostro sistema istituzionale. Ma questa prospettiva appare ancor più complicata della modifica delle sole regole elettorali.

Riformare il bicameralismo si è rivelata, nel corso dei vari tentativi di riforma della Parte seconda della Costituzione, l'impresa più improba per l'evidente motivo che a votare un mutamento di ruolo del Senato devono essere gli stessi senatori. Che nell'attuale Senato si possa trovare la maggioranza per farlo è auspicabile, ma altamente improbabile.

3. Indipendentemente dalla consonanza con il modello costituzionale di forma di governo, i sistemi elettorali che impongono coalizioni preventive hanno mostrato di non essere confacenti alla realtà del sistema partitico italiano e hanno prodotto effetti opposti a quelli desiderati: frammentazione invece che riduzione del numero dei partiti, coalizioni governative eterogenee e prive di un indirizzo politico coeso, rafforzamento nella determinazione dell'indirizzo politico delle forze più radicali dello schieramento politico.

E' necessario quindi imboccare una strada del tutto diversa da quella seguita a partire dal 1993 e in questo momento il punto di partenza deve essere l'abbandono del premio di maggioranza. E' la logica del premio che costringe gli attori politici ad imbarcare chiunque nelle coalizioni elettorali perché è sufficiente anche un solo voto in più per conseguirlo e ottenere così la maggioranza parlamentare. Il premio così rafforza il potere di contrattazione dei partiti minori e produce frammentazione. La frammentazione alimenta la decomposizione del sistema politico.

La leva su cui operare è invece quella della soglia di sbarramento che può portare o all'eliminazione di partiti pulviscolari, che oggi sopravvivono in funzione del meccanismo del premio, o all'aggregazione di forze politiche affini.

Un sistema elettorale che si basa sulla soglia di sbarramento è quello tedesco che presenta anche ulteriori aspetti idonei a risolvere altri problemi di funzionamento del nostro circuito rappresentativo e di governo.

Il sistema tedesco, infatti, con la sua quota di collegi uninominali garantisce un collegamento tra eletti ed elettori ed evita quindi la generalizzazione dell'elezione su liste bloccate; con una complessiva assegnazione dei seggi su base proporzionale premia la reale consistenza dei partiti; con lo sbarramento al 5% combatte la frammentazione e induce all'aggregazione; con la formazione del governo in Parlamento produce di regola coalizioni omogenee tra partiti con programmi tra loro compatibili e mantiene la flessibilità necessaria per far fronte a situazioni nelle quali gli elettori non esprimono una chiara maggioranza (nello stesso tempo non impedisce che agli elettori siano indicate preventive intenzioni di alleanza, nonché il candidato premier, ma con un'efficacia solo politica di tali indicazioni e senza vincoli giuridici).

L'adozione del sistema elettorale tedesco risponderebbe alla logica di non forzare i partiti ad innaturali coalizioni preventive al voto e di lasciare spazio a processi di aggregazione basati sull'affinità politico programmatica.

Né vale l'obiezione che il sistema tedesco imporrebbe una riforma costituzionale perché esso presuppone un Parlamento con un numero variabile di componenti. E' possibile infatti adattarlo o prevedendo che i seggi uninominali vinti in soprannumero in ciascuna regione siano sottratti alla quota proporzionale assegnata alla regione (così la proposta di legge Salvi e Villone, Atto Senato n. 1391 della XV legislatura) oppure, come ha proposto Franco Bassanini (*Riforma elettorale, riforma costituzionale e qualità del bipolarismo italiano*, in "Astrid Rassegna" n. 5 del 2007), tenendo da parte una quota dei seggi totali per i candidati che abbiano vinto seggi in soprannumero nei collegi uninominali, ripartendo poi con la proporzionale i seggi eventualmente avanzati. Peraltro, la soppressione dal testo della Costituzione del numero fisso dei parlamentari è una modifica tecnicamente molto più semplice di quelle che vengono prospettate nelle bozze Chiti e Calderoli.

Naturalmente, ove si imboccasse questa strada, la riforma elettorale potrebbe essere seguita da altre che completino il quadro, come quelle della legislazione elettorale di contorno e dei regolamenti parlamentari, per evitare la divisione nelle camere di partiti che si sono presentati insieme alle elezioni, ed infine l'introduzione della sfiducia costruttiva.

E' evidente che una cosa è ragionare sui modelli e ben altra è la loro concreta praticabilità politica. Ma appare difficile inseguire le trattative dei partiti sulla riforma le quali producono novità quasi di giorno in giorno.

E' chiaro però che la partita si è aperta tra chi vuole mantenere e magari rafforzare l'attuale bipolarismo costrittivo, basato sulla forza vincolante del sistema elettorale, e chi vuole dare maggiore flessibilità al sistema facendo sì che la divisione bipolare sia più l'effetto di processi politici che di costrizioni giuridiche, come avviene nelle altre principali democrazie europee. Il sistema elettorale può assecondare un tale processo, non può imporlo.