

PER UNA RIFORMA ELETTORALE CHE CONSENTA L'EVOLUZIONE DEL SISTEMA POLITICO

di Valerio ONIDA

(scritto per il Quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

SOMMARIO: 1. Il “metodo” della riforma. – 2. Cambiare la Costituzione non è pregiudiziale alla riforma elettorale. – 3. Non ingessare il sistema politico: no al “mito” del bipolarismo. – 4. Alla ricerca di maggioranze efficaci: no al “mito” della “democrazia di investitura”. – 5. Disincentivare la frammentazione. – 6: Ripristinare il rapporto fra elettori ed eletti.- 7.- Il referendum non rimedia i difetti del sistema attuale (e forse li peggiora). – 8. Conclusione: non è questione di “modelli”, ma di tenere fermi gli obiettivi.

1. La discussione odierna sulla riforma elettorale è viziata dal fatto che ogni partito e gruppo politico sembra pensare solo al proprio particolare interesse ad esercitare il massimo di influenza nella politica nazionale o a conseguire il massimo di rappresentanza e di “visibilità” possibile, e al modo in cui ritiene che ciascun sistema elettorale possa giovare o nuocere a tale interesse. Restano così in secondo piano o addirittura tendono a scomparire gli interessi del sistema politico nel suo insieme, cioè quelli che attengono al buon funzionamento di esso a prescindere, in linea di principio, dalla distribuzione effettiva del consenso elettorale. Certo non è possibile prescindere dalla considerazione dei risultati che ciascuna parte si attende o spera di realizzare con la riforma. Ma, almeno, chi partecipa al dibattito non da protagonista della trattativa politica, ma da osservatore e da cittadino, non dovrebbe esaurire il proprio sforzo nella ricerca di soluzioni che si assumono “praticabili” perché condivisibili da tutti gli attori in campo, ma cercare di portare l'attenzione sugli obiettivi “di sistema” che si vogliono perseguire e sui requisiti di coerenza interna e di ragionevolezza che ogni legge elettorale auspicabile dovrebbe presentare.

Solo così si può superare il senso di frustrazione che genera il vedere molti commentatori convenire sulla desiderabilità di certi obiettivi e sulla idoneità in linea generale di certi sistemi elettorali, ben noti e sperimentati nel nostro o in altri paesi, a favorirne il raggiungimento, ma poi fermarsi subito constatando che il tal sistema, sì, sarebbe ottimo ma incontra il veto di questo o di quel partito, che il talaltro sarebbe buono ma scontenterebbe questi o quei partner di una o di entrambe le coalizioni oggi in campo, e così via.

2. Un altro vizio pregiudiziale che affligge il dibattito è l'idea che occorra legare la riforma elettorale alla introduzione di modifiche costituzionali. Il progetto di riforma costituzionale respinto col referendum del 25-26 giugno 2006 era affetto da questo vizio, là dove mirava a condizionare la scelta del sistema elettorale attraverso la previsione

costituzionale di una elezione sostanzialmente diretta del Premier e di un vincolo quasi indissolubile fra il Premier eletto e la maggioranza parlamentare: sovvertendo profondamente la forma di governo parlamentare voluta dal costituente, e abbandonando la saggia impostazione della nostra Costituzione che nulla o quasi nulla dice sui sistemi elettorali, limitandosi a prevedere che il Senato sia eletto su base regionale, per assicurare un qualche collegamento fra di esso e l'articolazione regionale della Repubblica.

Ora quel disegno riaffiora, e purtroppo non solo e nemmeno forse principalmente nell'ambito dello schieramento di centro-destra che era stato autore del progetto respinto dagli elettori. E' la ricorrente tentazione di risolvere i nostri problemi di cosiddetta "governabilità" con la soluzione tipicamente plebiscitaria di concentrare e quasi di esaurire le decisioni rimesse al corpo elettorale nella scelta di un leader carismatico, fornito di poteri non di direzione, ma di determinazione solitaria dell'indirizzo politico (il Premier "assoluto").

Per altro verso, accorgendosi oggi che vi è il rischio (peraltro finora mai realizzatosi) di maggioranze disomogenee e contrastanti alla Camera e al Senato, si invoca da qualche parte un intervento di modifica della Costituzione: ma non già (come forse sarebbe logico) attraverso la semplice riforma che consisterebbe nello svincolare il Senato dal circuito fiduciario col Governo, facendo della Camera dei deputati l'unica assemblea chiamata a votare la fiducia (ciò che sarebbe ben possibile anche lasciando invariato per il resto il nostro bicameralismo fondato su due Camere dotate degli stessi poteri legislativi), bensì proponendo di eliminare ogni differenza fra il modo di formazione del Senato e della Camera, attraverso una totale omogeneità del corpo elettorale e l'eliminazione della "base regionale" per l'elezione del Senato (è la proposta di D'Alimonte). E' paradossale però che circolino proposte del genere dopo che da tante parti si è convenuto sulla desiderabilità di una trasformazione del Senato in "Camera delle Regioni" per consolidare il nostro regionalismo. Con queste proposte, infatti, si andrebbe in direzione esattamente opposta.

Sembra evidente il rischio di collegare strettamente riforma elettorale e riforme costituzionali: è il rischio non solo di protrarre nel tempo le soluzioni, e quindi la modifica delle attuali pessime leggi elettorali, ma di incentivare il sorgere o il risorgere di velleità di improvide riforme costituzionali agganciandole al "treno" della riforma elettorale da tutti a parole voluta e raccomandata persino dal Capo dello Stato.

3. Quali sono allora gli obiettivi di sostanza che dovrebbero presiedere allo sforzo di ricerca di sistemi elettorali migliori, e alla cui luce dovrebbero essere valutate le varie proposte? Li individuerei nei quattro seguenti: a) consentire al sistema politico italiano di evolversi verso assetti più efficienti in termini di coerenza e non solo di stabilità delle maggioranze possibili; b) favorire il massimo di coesione e di coerenza delle possibili maggioranze di governo, pur nell'ambito di un sistema che tenda a far corrispondere la maggioranza parlamentare alla maggioranza del corpo elettorale; c) incentivare la riduzione della frammentazione del sistema politico; d) rafforzare il legame fra elettori ed eletti sottraendo ai vertici dei partiti un potere sostanzialmente esclusivo di decidere l'assegnazione delle cariche parlamentari.

In primo luogo, un sistema elettorale non è buono se tende solo a conservare l'esistente: per fare un esempio storico, la legge cosiddetta "truffa" varata nel 1953 non era in sé "cattiva", né contraria ad alcun principio di democrazia, però mirava a consolidare e perpetuare la maggioranza di governo centrista, e se il suo meccanismo fosse scattato forse l'evoluzione intervenuta con l'avvento del centro-sinistra negli anni Sessanta non si sarebbe verificata o si sarebbe verificata più tardi.

Oggi l'esigenza di consentire lo sviluppo del sistema richiede che ci si liberi di un "mito": quello del bipolarismo e del suo necessario rafforzamento. Non è sempre detto che il miglior sistema politico sia quello in cui due sole proposte politiche – quale che ne sia il carattere e il contenuto – vengono sottoposte agli elettori. Da noi il bipolarismo è nato e si è affermato (peraltro nel vigore di sistemi elettorali molto diversi dagli attuali) per superare definitivamente l'apparente impossibilità di alternanza fra diverse maggioranze che caratterizzava l'antico "bipartitismo imperfetto". Oggi l'alternanza non solo è pienamente possibile, ma è nei fatti. Il problema semmai è nel tipo di coalizioni che si propongono come alternative e nei rapporti fra di esse e al loro interno. Il sistema elettorale non dovrebbe tendere a "ingessare" il sistema politico quale oggi si presenta, scoraggiandone ogni cambiamento, ma anzi dovrebbe tendere a rendere possibile o almeno non impossibile la prospettazione e la costruzione di nuovi assetti che possano passare anche attraverso ristrutturazioni e dislocazioni delle forze politiche in campo. Ingessare l'attuale sistema significa condannare l'elettorato a tenersi inesorabilmente delle coalizioni di governo divise, rissose e centrifughe, in cui ciascuna componente è indotta ad accentuare i suoi elementi di differenza anziché a favorire le convergenze e l'emergere delle istanze comuni. Oggi semmai l'obiettivo dovrebbe essere quello, come ha detto Bassanini, di migliorare la qualità del nostro bipolarismo, consentendone l'evoluzione. Ma a tal fine non serve difendere il bipolarismo "in astratto".

4. Il secondo obiettivo è strettamente connesso al primo: un sistema elettorale desiderabile dovrebbe favorire non la formazione e la conservazione di maggioranze pur che siano, ma di maggioranze che si uniscano in relazione alle scelte, il più possibile razionali, degli elettori fra proposte politiche chiaramente individuabili, non fra volti più o meno telegenici, e convergano in relazione ai problemi reali del paese. Colpisce, oggi, il fatto che molta della disaffezione dei cittadini per la politica sia alimentata non tanto da una valutazione dei risultati e perfino del contenuto dell'azione di governo o parlamentare, quanto dal fastidio per il clima di divisione e di rissa che impera fra gli schieramenti e all'interno degli schieramenti.

Ciò richiede anche di mettere in discussione un altro "mito": quello della scelta diretta del Governo da parte degli elettori, della cosiddetta "democrazia di investitura". Quale reale maggior potere si dà ai cittadini costringendoli a limitare la loro scelta ad uno di due soli schieramenti non solo precostituiti, ma composti di elementi spesso addirittura contraddittori, veri e propri *rassemblements* (in funzione dell'esercizio del potere, se sono al Governo; *rassemblements* degli scontenti, se sono all'opposizione)? In questo modo l'elettore non sceglie un Governo, cioè una proposta politica caratterizzata da chiarezza e coerenza del suo contenuto, ma fa solo il tifo per una squadra il cui gioco gli è in gran parte ignoto; o al più elegge un leader, e si ricade così ancora una volta nel rischio – grave per una democrazia matura – del plebiscitarismo populista e antipolitico.

Il merito dei problemi e delle soluzioni tende a scomparire, anche nei dibattiti parlamentari, in cui prevale lo scambio di accuse fra schieramenti, e ciò rende più difficile il conseguimento di soluzioni, che magari potrebbero raccogliere il consenso necessario, ma che sono ostacolate dalla preoccupazione di ciascun gruppo di mantenersi “fedele” al proprio schieramento e di polemizzare con quello avversario.

5. Terzo obiettivo: limitare la frammentazione. Non si tratta di “cancellare”, attraverso espedienti di legge elettorale, la presenza di proposte politiche differenziate che abbiano radice nel paese e negli atteggiamenti profondi degli elettori, ma di disincentivare, o almeno di non incentivare, divisioni e particolarismi fondati solo o prevalentemente su ambizioni personali, esigenze di “visibilità”, poteri di ricatto nell’ambito dei rispettivi schieramenti. Gli strumenti possono essere tanti, e non solo nell’ambito della legislazione elettorale. Quanto a quest’ultima, l’obiettivo può essere perseguito, come è noto, anche nell’ambito di sistemi ispirati a principi fra loro diversi, come attraverso le clausole di sbarramento in un sistema proporzionale o l’introduzione di collegi uninominali o comunque di piccola dimensione senza recupero dei resti a livelli più ampi.

6. Il quarto obiettivo riguarda il rapporto degli elettori con gli eletti. L’elemento di necessaria fiduciarità insito nella scelta elettorale si fonda certo anzitutto su un sistema di partiti capaci di esprimere posizioni politiche collettive e non solo una concorrenza fra individui, ma richiede che l’elettorato percepisca gli eletti come rappresentanti propri e non come “delegati” di apparati centralizzati. Si tratta di realizzare un sano equilibrio fra proposte dei partiti e scelta delle persone che le incarnano, evitando il più possibile sia il formarsi di “clientele” solo personali sia l’arbitrio autoreferenziale delle scelte di apparato.

7. Se questi sono gli obiettivi, le valutazioni e le scelte sui sistemi elettorali dovrebbero misurarsi sulla rispettiva idoneità a favorirli e prima ancora a non frustarli ostacolandone la realizzazione.

Il sistema oggi in vigore, introdotto con un colpo di mano alla fine della precedente legislatura (ma che purtroppo mostra di avere più sostenitori di quanti ne appaiano) costituisce un buon esempio di come tutti quattro quegli obiettivi siano contraddetti anziché perseguiti. Il sistema proporzionale con premio di maggioranza attribuito alla coalizione “preventiva” che prevale, attraverso un voto che gli elettori indirizzano esclusivamente ai singoli partiti, incoraggia i tentativi di mettere insieme tutti i “pezzi”, anche piccoli e piccolissimi, e anche fortemente eterogenei, di un potenziale schieramento, al solo fine di raggiungere il premio, che può dipendere al limite da un solo voto in più su base nazionale o regionale. “Ingessa” dunque e perpetua l’esistente con tutti suoi difetti. Rinviando la reale verifica delle convergenze sui contenuti al dopo elezioni, pone le premesse per maggioranze di governo rissose e al limite tenute insieme solo dal carisma o dall’abilità del leader. Eliminando quasi le clausole di sbarramento per le liste coalizzate incoraggia il massimo di frammentazione: ciò che conta è il premio di maggioranza che va a vantaggio di tutti i partner della coalizione, ed è tanto più facile conseguirlo quanto più si moltiplicano le liste coalizzate, formate anche su basi poco più

che personali. Il legame fra elettori ed eletti è ridotto al minimo consentendo ai vertici dei partiti di “nominare” sostanzialmente la maggior parte dei parlamentari attraverso la formazione delle liste bloccate ed eliminando ogni rapporto reale fra i candidati e il territorio in cui essi risultano eletti.

Il referendum che ci si appresta a chiedere darebbe luogo ad un sistema migliore? In realtà potrebbe perfino peggiorarlo. Eliminando la possibilità di coalizioni preventive ma conservando il premio di maggioranza a favore della singola lista più votata, costringerebbe alla formazione e presentazione di “liste di coalizione” variegata nella loro composizione quanto lo sono le coalizioni attuali, eliminando perfino la possibilità degli elettori di scegliere fra i diversi partiti “reali” (e non solo artificiosi o personali) che si coalizzano in vista delle elezioni, poiché si tratterebbe ancora di liste bloccate formate attraverso negoziati fra i gruppi. Il sistema politico attuale risulterebbe più che mai “ingessato”, poiché tutti i gruppi politici, se vogliono concorrere al conseguimento del premio, dovrebbero preventivamente convergere nei due “listoni” che presumibilmente si formerebbero. Si ridurrebbe, certo, la pretesa ad una autonoma rappresentanza dei partiti coalizzati fondata sulla misurazione del rispettivo consenso nel paese, ma se questi negoziano in anticipo la loro presenza in una lista, concorrendo a far ottenere a questa il premio di maggioranza, il potere di ricatto dei singoli gruppi nell’ambito della maggioranza di governo non ne verrebbe ridotto, ma potrebbe perfino accrescersi. La frammentazione potrebbe essere ridotta solo formalmente, attraverso la presentazione di liste unitarie, ma non è detto che si ridurrebbe in Parlamento. Quanto al legame fra elettori ed eletti esso sarebbe ulteriormente allentato, poiché nella formazione da parte dei vertici delle liste bloccate prevarrebbero gli equilibri contrattati fra i diversi gruppi che convergono nella stessa lista.

Senza dire che un sistema nel quale la maggioranza assoluta (anzi il 55 per cento) dei seggi in una Camera verrebbe attribuita ad una sola lista, quale che sia il livello del consenso elettorale raggiunto, sulla base del risultato nazionale, potrebbe apparire in contrasto con i principi di fondo della democrazia elettorale e rappresentativa, inficiando forse la stessa ammissibilità costituzionale del referendum. Se infatti la giurisprudenza della Corte costituzionale si è finora attestata sull’esigenza che il referendum, in materia elettorale, lasci in vita una legge “autosufficiente” (criterio invero poco in armonia con il carattere abrogativo e non introduttivo del referendum medesimo), non è affatto detto che sia irrilevante la conformità alla Costituzione della legge “di risulta”. Anzi, la stessa preoccupazione che ha indotto ad escludere l’eventualità di un vuoto nella legislazione elettorale dovrebbe indurre, a maggior ragione, ad escludere che il referendum possa “produrre” una legge elettorale incostituzionale.

Quello che, invece, sarebbe soprattutto necessario abrogare o cambiare nell’attuale legge – vale a dire il premio di maggioranza, per i suoi effetti perversi di ingessamento del sistema politico e di incentivo al formarsi di coalizioni frammentate al loro interno, e la previsione di liste bloccate in ampi collegi plurinominali, che accentua il distacco degli eletti dagli elettori – non viene intaccato dalla proposta abrogativa dei referendari, e probabilmente non poteva esserlo, visti i limiti dei quesiti referendari “manipolativi”.

8. Chi avrà il coraggio di sbloccare la situazione cercando di lavorare per un sistema elettorale che tenda davvero agli obiettivi “di sistema” meritevoli di essere

perseguiti? Non si tratta di contrapporre uno all'altro i "modelli" possibili ("tedesco", "francese", "spagnolo" od altro), poiché gli stessi obiettivi potrebbero essere perseguiti attraverso l'adozione di sistemi anche assai diversi e per certi aspetti opposti. Per esempio, l'obiettivo di combattere l'eccesso di frammentazione potrebbe agevolmente essere raggiunto sia attraverso serie clausole di sbarramento dirette (come in Germania) o indirette (queste ultime risultanti dall'adozione di collegi piccoli senza recupero dei resti, come in Spagna), nell'ambito di sistemi prevalentemente proporzionali, sia attraverso il ritorno in misura consistente a un sistema maggioritario a collegi uninominali, che potrebbe a sua volta evolvere nel senso di una sperimentazione più ampia, magari per ora su base volontaria e su iniziativa dei partiti, e domani eventualmente anche in base a legge, di meccanismi di elezioni primarie. A sua volta l'obiettivo di ripristinare un più diretto rapporto fra elettori ed eletti può perseguirsi sia nell'ambito di un sistema maggioritario a collegi uninominali, sia prevedendo collegi uninominali accanto ad uno scrutinio di lista i un sistema di tipo proporzionale. Gli strumenti possono essere vari: quel che conta è tenere fermi gli obiettivi.

Valerio Onida