

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento delle riforme istituzionali

Seminario di Firenze, 25 settembre 2006

Parte II

Riforme istituzionali: la riforma elettorale

Intervento di STEFANO PASSIGLI.

Siete stati tutti di una concisione per me imbarazzante. Adesso, parlando per ultimo, devo essere altrettanto conciso.

Vediamo qual è il nocciolo della questione. Innanzitutto, dobbiamo decidere se vogliamo concentrarci su che cosa è “desiderabile”, o su che cosa è “possibile”. Io direi che dobbiamo in primo luogo indicare cosa sarebbe desiderabile, quali sono gli obiettivi che vogliamo raggiungere, e poi vedere – questo sarà soprattutto compito di Chiti – che cosa è possibile ottenere nell’attuale situazione politica. Teniamo presente, nel formulare le ricette per raggiungere il desiderabile, che alcune cose sono chiaramente al di fuori delle possibilità politiche in questa legislatura.

Allora, qual è l’obiettivo? L’obiettivo discende da un’analisi dei mali, da un’analisi del malfunzionamento del nostro sistema politico. Io direi che il problema principale è la frammentazione del nostro sistema partitico, un eccesso di frammentazione.

Un grado elevato di frammentazione il nostro sistema lo ha sempre conosciuto: lo ha conosciuto anche nella Prima Repubblica, ma con la legge Mattarella il sistema è impleso e la frammentazione è divenuta estrema consegnando ai piccoli gruppi un crescente potere di veto all’interno delle coalizioni di governo. Quindi, i veri mali da rimediare sono: la disomogeneità delle coalizioni di governo; l’eccesso di competizione partitica che porta a comportamenti di maggioranza che riducono l’efficacia dell’azione dei governi; e, innanzitutto, il potere di veto esercitato dai piccoli gruppi all’interno di questo “bipolarismo di coalizione” che non ha le caratteristiche proprie dell’autentico bipolarismo, e che anzi ne nega alcuni dei tratti fondamentali.

Quali le possibili soluzioni? Vi è stato un tentativo nella passata legislatura di risolvere il problema attraverso la via della riforma costituzionale: per fortuna è fallito; avrebbe comportato un completo stravolgimento del sistema, e non credo che sarebbe stato nemmeno

efficace. Io credo che la via da percorrere non sia quella della grande riforma costituzionale, e che invece la legge elettorale sia la variabile su cui operare, e anche il principale elemento su cui si possa intervenire nel breve termine per modificare la situazione. Ve ne sono altri: sicuramente i regolamenti parlamentari, o le modalità di finanziamento dei partiti; ma la legge elettorale è certamente il perno di qualsiasi intervento che voglia essere efficace.

Le leggi elettorali devono assicurare – la letteratura politologica è unanime sul punto – due beni: la governabilità e la rappresentatività. Dal punto di vista di entrambi questi criteri l'attuale legge è in assoluto la peggiore, perché non garantisce né l'una né l'altra. Dal punto di vista della governabilità, le ultime elezioni ci hanno casualmente consegnato un esito fortunato: l'attuale legge avrebbe potuto, infatti, portare facilmente a maggioranze diverse tra Camera e Senato, provocando così una situazione di "governo diviso"; invece, una maggioranza per il momento c'è in entrambe le Camere, anche se molti ritengono che sia difficile che essa rimanga in vita per l'intera legislatura. Ma dal punto di vista della rappresentatività, l'attuale legge è veramente indifendibile: una legge che prevede liste bloccate espropria completamente l'elettorato di qualsiasi diritto di scelta, e consegna la rappresentanza esclusivamente nelle mani di oligarchie di partito sempre più delegittimate. In conclusione, dal punto di vista dei due suddetti criteri - cui si afferma in dottrina che un sistema elettorale dovrebbe rispondere - questa è la peggiore di tutte le possibili leggi. A maggior ragione, dunque, ci dobbiamo impegnare per far capire ai cittadini che questo è, effettivamente, il peggiore dei sistemi elettorali.

Una riforma della legge elettorale è dunque ineludibile. Ma quale riforma introdurre? Qui veniamo al vero problema. Tutte le possibili proposte di riforma si scontrano con l'interesse costituito dai piccoli partiti, dell'una e dell'altra sponda. Io ritengo che le possibilità di adottare uno dei sistemi classici cui si suole fare riferimento, ossia il doppio turno di collegio francese o la proporzionale tedesca, siano minime, perché se adottati nella loro integrale formulazione sia l'uno che l'altro sistema penalizzerebbero enormemente i nostri partiti minori. Non illudiamoci che la proporzionale tedesca con soglia di sbarramento sia più facile da far digerire ai piccoli partiti del maggioritario francese, sempre che si voglia mantenere l'aspetto essenziale del sistema tedesco, e cioè lo sbarramento al 5%. Anzi, con lo sbarramento è ancora più irrealistico pensare che venga adottato il sistema tedesco rispetto al sistema francese, ove al secondo turno i voti degli elettori delle forze minori possono essere indispensabili per la vittoria in molti collegi, mantenendo così ai rispettivi partiti la loro utilità marginale ed un qualche potere di contrattazione con i maggiori partiti.

Io credo che sia del pari irrealistico pensare ad un riformismo minore che nell'obbiettivo di correggere i difetti della attuale legge riduca, ad esempio, sulla scorta dell'esperienza spagnola, l'ampiezza delle circoscrizioni: il ricorso a circoscrizioni molto piccole cancella infatti i

partiti minori, i quali però imporranno immediatamente il recupero dei resti in un collegio unico nazionale, pena il non fare passare la legge, o il far cadere il governo pur di tornare a votare con l'attuale legge ad essi più favorevole. È vero, insomma, che la circoscrizione piccola ha moltissimi vantaggi: ristabilisce un qualche rapporto tra gli eletti e il territorio; gli elettori conoscono i candidati e la loro influenza resta viva nel corso della legislatura; e così via. Però non illudiamoci che una modifica di questo genere possa passare come una modifica tecnica minore, perché non è una modifica tecnica minore ma una misura in grado di modificare l'assetto del sistema partitico. D'altro canto, se a questa modifica si accompagnasse il recupero dei resti cadremmo dalla padella nella brace: avremmo esattamente gli stessi esiti dell'attuale legge. Ben poche speranze, dunque, di riuscire ad adottare il sistema tedesco, con il suo essenziale sbarramento al 5%. Ben poche speranze anche per una riforma modellata sul sistema spagnolo. E ancor meno speranze per il doppio turno di collegio francese, i cui meriti sono noti, ma nei confronti del quale sono altrettanto note le riserve insuperabili di larga parte dell'attuale maggioranza.

Cosa fare, dunque? Si potrebbe pensare ad un sistema a doppio turno in cui – prendendo spunto da una ipotesi formulata da Sartori qualche anno fa – il passaggio al secondo turno non fosse legato al superamento di un livello prestabilito di consenso elettorale al primo turno, come in Francia, ma fosse un'opzione delle singole forze politiche, le quali rinunciando al passaggio al secondo turno concorrerebbero proporzionalmente alla distribuzione di un congruo numero di seggi, configurato come premio di maggioranza per la coalizione vincente. Nel rinunciare al secondo turno tali forze dovrebbero indicare il candidato di collegio (e quindi lo schieramento) a favore del quale si ritirano, invitando i propri elettori a votarlo: rinuncerebbero, ma la coalizione vincente avrebbe a sua disposizione un premio di maggioranza che verrebbe ripartito tra i partiti che ritirandosi hanno contribuito a rendere possibile la sua vittoria. Si ipotizzi, ad esempio, che l'85-90% dei seggi venga assegnato ai vincitori dei singoli collegi, e che il 10-15% venga ripartito tra i partiti che nel ritirarsi hanno indicato la coalizione vincente sulla base proporzionalmente al risultato da essi conseguito al primo turno. Un simile meccanismo non solo permetterebbe la loro sopravvivenza, ma addirittura potrebbe risultare per le forze minori in un numero di seggi maggiore di quello che avrebbero conseguito con la proporzionale. Per ottenere pienamente il risultato voluto, e cioè la governabilità e la stabilità delle coalizioni, occorrerebbe tuttavia completare il quadro con l'introduzione del principio che i seggi ottenuti grazie a tale premio di maggioranza possano essere revocati se i partiti che ne hanno beneficiato vengano meno al vincolo di maggioranza provocando la caduta del governo. E' questo un aspetto essenziale, che implica ovviamente una riforma costituzionale: i partiti minori, che oggi possono fare fallire qualsiasi tentativo di riforma elettorale, verrebbero adeguatamente rappresentati, ma al tempo stesso vedrebbero drasticamente

ridotto il proprio potere di ricatto nei confronti della maggioranza, perché se la facessero cadere i propri seggi - acquisiti proprio grazie al concorso dei partiti minori al formarsi della maggioranza - verrebbero revocati. Credo che questa sarebbe una misura di stabilizzazione delle maggioranze di governo molto forte: darebbe ai grandi partiti e al Premier maggior potere sulle scelte di governo, facendo venir meno il potere di interdizione e di ricatto dei piccoli gruppi senza peraltro diminuirne la rappresentanza.

Si potrebbe obiettare che un simile meccanismo tutela solamente i partiti minori della coalizione vincente, negando rappresentanza ai partiti minori della coalizione sconfitta. Si potrebbe rispondere che per tutti i partiti minori, sia di maggioranza che di minoranza, ciò avverrebbe con qualsiasi sistema che non sia l'attuale "porcellum" o altra legge proporzionale priva di sbarramento. Si potrebbe inoltre aggiungere che qualsiasi legge tesa a rendere effettiva la governabilità del sistema non può non pagare un prezzo in termini di rappresentanza delle forze minori. Si potrebbe infine indicare che nulla vieta ai partiti minori di raggiungere accordi pre-elettorali con le forze maggiori per presentare candidati comuni sin dal primo turno. Quanto è però opportuno sottolineare è che il meccanismo proposto indurrebbe significativi processi di aggregazione sia nell'area di maggioranza che di opposizione. Il premio di maggioranza sarebbe per definizione limitato ai partiti minori della coalizione vincente, mentre i partiti minori della coalizione sconfitta non godrebbero di alcuna rappresentanza parlamentare. Ma dato il velo di ignoranza sui risultati elettorali, specie in un sistema come quello italiano ove i due schieramenti contrapposti sono separati da pochi punti percentuali, e dove l'alternanza è stata frequente, è ipotizzabile che il rischio di potenziale sconfitta induca tutti i partiti minori, sia di centro-destra che di centro-sinistra, a progressive aggregazioni con i partiti maggiori, o almeno con altre forze minori a loro vicine.

Si può pensare ad altre *technicalities* per raggiungere questo obiettivo, che è quello di avere una modifica della legge elettorale accettabile ai partiti minori, ma tale da far sì che, una volta che questi siano presenti in Parlamento e nella coalizione di maggioranza, non possano far leva su di un potere di veto ben superiore al loro peso elettorale. Su una grande questione di politica estera, o su una fondamentale questione etica, essi potrebbero ancora far cadere la coalizione di governo, ben sapendo però che in tal caso si tornerebbe ad elezioni, o che comunque essi perderebbero la propria rappresentanza parlamentare. In ogni altro caso, e cioè per tutto quello che è ordinaria politica di governo, la perdita della rappresentanza agirebbe da efficace deterrente, ed essi, al contrario di oggi, sarebbero ben più rispettosi del vincolo di maggioranza.

Ho già detto che al riformismo minore credo poco, perché qualsiasi misura di riformismo minore non aggredisce il difetto principale del sistema, e cioè la frammentazione del sistema partitico e la disomogeneità delle coalizioni di governo. Certo, meglio per il Senato un premio di

maggioranza su base nazionale di quella rischiosissima lotteria che sono i premi di maggioranza regionali, ma anche questo richiederebbe una riforma costituzionale, e non aggredirebbe alla radice i mali del sistema. Certo, occorre sicuramente abolire le candidature plurime, che sono uno scandalo, ma non incidono sul cuore del problema. Certo, meglio le circoscrizioni piccole, ma queste – come ho già detto – riducono drasticamente la rappresentanza dei piccoli partiti, e quindi non credo verranno fatte passare se non con il recupero nazionale dei resti, e ciò vanifica l'obiettivo. Dunque, non credo al riformismo minore perché non risolve i problemi maggiori.

Infine, due parole sul referendum: siamo così sicuri che la proposta Guzzetta riduca la frammentazione? Se prevediamo che il premio di maggioranza anziché alla coalizione vincente vada alla lista che consegue il più alto suffragio, è probabile che anziché indurre una reale aggregazione partitica determineremo la formazione di mere aggregazioni elettorali non dissimili da quelle già conosciute nelle ultime elezioni. Un primo risultato sarebbe, indubbiamente, il venir meno nel centro-destra di qualsiasi velleità di autonomia di Udc e Lega e il loro ricompattarsi con Forza Italia e An in un unico partito. Di converso, per mantenere la supremazia elettorale il centro-sinistra sarebbe anch'esso costretto ad allargare ulteriormente i confini dell'Unione, imbarcando ogni e qualsiasi forza, ivi compresi i gruppi politici più radicali cui si era rinunciato nel 2006. Avremmo così determinato l'impossibilità di dar vita ad un grande partito riformista, autonomo e distinto dalla tradizionale sinistra radicale. Avremmo insomma reso ancor più difficile, se non impossibile, la nascita di quel "partito democratico" che già oggi incontra non poche difficoltà. Avremmo forse una competizione elettorale bipolare; ma i due poli sarebbero rappresentati da due "listoni" internamente così disomogenei da paralizzare qualsiasi futura azione di governo. Avremmo ridotto la frammentazione e aumentato la governabilità? Assolutamente no. Anzi, sulla scorta dell'ultimo risultato elettorale, ove la vittoria dell'Unione è stata assicurata anche dai 40.000 voti di una piccola lista lombarda di fuoriusciti dalla Lega, premiati con un sottosegretariato, assisteremo ad un esasperato corteggiamento di notabili e liste locali. Alla frammentazione nazionale aggiungeremo tutti i mali del localismo.

Il referendum corre dunque il rischio di portarci a due «listoni» in cui si imbarcherà di tutto. Se così non fosse, se i leaders delle maggiori forze dei due schieramenti ponessero un freno alla naturale tendenza all'allargamento delle rispettive coalizioni discriminando le forze minori, il rimedio potrebbe essere peggiore del male: i partiti minori dell'attuale maggioranza determinerebbero una immediata crisi di Governo, e si tornerebbe a votare con l'attuale legge elettorale anziché con la legge risultante dalla proposta referendaria.

Ho molti dubbi, quindi, sul fatto che il referendum possa essere non solo risolutivo, ma persino utile. Credo che non vi siano alternative alla

sede legislativa e al mettere mano ad una riforma che, pur salvaguardando la rappresentanza dei partiti minori (perché senza una tal salvaguardia non credo che si riuscirà a varare alcunché in questa legislatura), ne riduca il potere di veto facendo sì che la presenza delle formazioni minori non vanifichi l'obiettivo primo di qualsiasi riforma elettorale: una forte riduzione della frammentazione che consenta di aumentare l'omogeneità delle coalizioni di governo.

Stefano Passigli