

La prima ragione della riforma elettorale: ridare autonomia e autorevolezza al parlamento e agli eletti*

1. Premessa. Le ragioni della riforma elettorale.

Nel paper sono indicate le ragioni per le quali è necessario e urgente cambiare la legge elettorale vigente.

Se ne segnalano le evidenti “incongruenze” costituite dal premio di maggioranza e dalle liste bloccate; si ricorda, da un lato, che il referendum non incide né sul primo né sulle seconde; dall’altro, che la Corte costituzionale ha avanzato un dubbio di costituzionalità che riguarda sia la legge vigente sia l’esito del referendum. E’ utile ricordare che il profilo di dubbia costituzionalità riguarda l’attribuzione del premio, senza la previsione di una soglia minima di voti che consenta di conseguirlo.

Nel paper si segnalano gli obiettivi dell’auspicata riforma: da un lato rafforzare la rappresentatività (sotto il profilo della legittimazione) delle istituzioni; dall’altro, favorire l’affermarsi di una moderna democrazia dell’alternanza, che richiede di superare sia il “maggioritario di coalizione” che ha dominato il periodo dal 1996 al 2006, sia il “bipartitismo coatto” che rischia ora di sostituirlo.

Avendo presentato nelle due precedenti legislature disegni di legge per una riforma elettorale ispirata al sistema tedesco, mi ritrovo naturalmente sul ragionamento e nelle conclusioni del paper. Voglio sottolineare però che oggi ritengo che tra le ragioni indicate quella principale per la riforma elettorale risieda nella necessità di restituire autonomia e autorevolezza sia al parlamento sia ai singoli parlamentari, e che analoga riforma sia necessaria anche per le regioni e i comuni più grandi.

2. La riforma elettorale come antidoto allo pseudo presidenzialismo italiano.

* Intervento al Seminario *Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, promosso da ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianeuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta, tenuto a Roma il 14 luglio 2008. Il documento di base del Seminario, al quale l'intervento fa riferimento, si trova in Astrid Rassegna n. 75 del 14 luglio 2008.

All'inizio della XIV legislatura, nel 2001, presentai un disegno di legge per un sistema elettorale di tipo tedesco. La sottoscrissero oltre 50 senatori del centro-sinistra, tra i quali Francesco De Martino e Nicola Mancino. Nella relazione indicavamo due obiettivi sistemici: superare il "maggioritario di coalizione" (che dava luogo a maggioranze eterogenee e poco coese, in grado di vincere e non di governare), e ridurre la frammentazione politica, rafforzando per tale via il ruolo dei partiti.

Nelle sedi politiche del partito al quale alcuni dei firmatari erano iscritti, il PDS, indicammo anche un obiettivo politico: l'autonomia di una forza politica socialista in grado di coalizzarsi con altri partiti, di sinistra e di centro.

Non posso quindi non ritrovarmi nell'impostazione del paper, con il rammarico per il tempo perduto e con il timore che sia troppo tardi.

Oggi c'è però qualcosa di molto importante da aggiungere, per quanto mi riguarda almeno, ai ragionamenti di allora.

Credo infatti che l'evoluzione recente del sistema politico-istituzionale richieda di dare la maggiore attenzione – anzi una vera e propria centralità – a un aspetto forse non ancora sufficientemente considerato in tutta la sua rilevanza.

Mi riferisco a modalità di elezione dei parlamentari, che garantiscano sia un'effettiva autonomia del Parlamento rispetto all'Esecutivo, sia l'autorevolezza, e quindi anche sotto questo aspetto maggiore autonomia, di ciascun parlamentare rispetto al partito di provenienza.

Questa duplice autonomia oggi manca, per effetto di una convergenza di fattori.

In primo luogo, per una costituzione materiale che è venuta trasformando l'elezione del Parlamento nell'investitura popolare di una persona a capo del governo. Si è confusa la democrazia maggioritaria con la democrazia diretta; e si è sostituito – nel senso comune troppo spesso anche degli attori politici – il governo parlamentare basato su un sistema elettorale maggioritario (tipico del sistema inglese e di quelli da esso derivati) con uno pseudo-presidenzialismo, che del presidenzialismo non conosce però il primo e più importante dei contrappesi: che è, appunto, l'autorevolezza e l'autonomia tanto dell'assemblea, quanto dei singoli eletti. Non è certo un caso che la legge elettorale vigente prevede la figura del "capo della coalizione": che era destinata peraltro ad avere traduzione costituzionale nella riforma, poi fortunatamente bocciata dal referendum del 2006.

Il secondo fattore risiede nella struttura leaderistica e personalistica che sono venuti assumendo i partiti, con una significativa torsione rispetto ai modelli di partito che operano nelle democrazie europee. Pesano, al riguardo, l'assenza di ogni disciplina giuridica dei

partiti, e un meccanismo del finanziamento pubblico che concentra le ingenti risorse destinate ai partiti nelle mani di una sola persona.

Il terzo fattore, infine, deriva dal meccanismo delle liste bloccate: di per sé, come dirò più avanti, non estraneo alla logica di una moderna legge elettorale, ma che, combinato con il primo e il secondo fattore, comporta la riduzione del Parlamento a sede di registrazione delle decisioni, per la maggioranza, del capo del governo, per l'opposizione, di chi controlla i partiti, e quindi i destini personali di ciascun parlamentare.

3. Legge elettorale e riequilibrio della forma di governo.

Una legge elettorale che incida seriamente sulla situazione che ho descritto è, a mio avviso, un prerequisito delle stesse scelte in materia di riforma costituzionale della forma di governo. Se infatti non si ripristinano le condizioni di autorevolezza e di autonomia del Parlamento e dei parlamentari, viene meno il più importante dei contrappesi che consentono di definire “equilibrato” un sistema politico-istituzionale.

Per portare il ragionamento alle estreme conseguenze, a me pare preferibile un sistema presidenziale, nel quale il Parlamento abbia autonoma legittimazione, all'attuale ibrido italiano, che del presidenzialismo presenta tutti gli inconvenienti e nessun vantaggio.

Il primo contrappeso al potere personale (si esprima questo attraverso il presidenzialismo o il cosiddetto premierato forte), nei moderni sistemi democratici, risiede nelle assemblee elettive. E' questo, com'è noto, il senso di fondo della recente riforma costituzionale francese. Ma perché le assemblee possano svolgere questo ruolo contano, prima ancora delle norme costituzionali e dei regolamenti parlamentari, regole elettorali che – garantendo al Parlamento, e a ciascun parlamentare, autonomia e autorevolezza – consentano di svolgere tale funzione.

Questa funzione della legge elettorale è divenuta, nel nostro paese, almeno altrettanto importante della scelta tra i diversi meccanismi (francese, spagnolo, tedesco) di trasformazione dei voti in seggi.

4 Una legge sui partiti: la riforma del sistema regionale e locale.

Prima di valutare i sistemi elettorali prospettati alla luce di queste considerazioni, vorrei sottolineare due aspetti.

Il primo – al quale ho già accennato – riguarda la necessità, alla quale nel paper si fa riferimento, di una legge di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione che vincoli i partiti

a darsi statuti basati sul diritto del cittadino alla partecipazione e sul metodo democratico, e che coerentemente modifichi la disciplina del finanziamento pubblico.

Il secondo aspetto riguarda il sistema politico-istituzionale regionale e locale. Anche su questo tema nel paper è contenuto un riferimento. A mio avviso, il tema centrale rimane l'autorevolezza e l'autonomia delle assemblee. Si confermi quindi pure l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo; ma – almeno per le regioni e per le grandi città – si proceda all'elezione delle assemblee con voto separato, e con un sistema elettorale che elimini l'alternativa diabolica tra voto di preferenza e liste bloccate, a favore del ricorso al collegio uninominale, in una delle varianti che, come si sa, questo strumento consente.

5. Le ragioni della cattiva prova del collegio uninominale nel 1994 – 2001.

Credo che il collegio uninominale sia lo strumento più indicato per realizzare l'obiettivo di restituire autonomia e autorevolezza alle assemblee e agli eletti. Si potrebbe obiettare che il collegio uninominale non ha dato buona prova durante la vigenza della legge Mattarella. Conviene svolgere qualche considerazione in proposito.

Si ricorderà che tra le ragioni addotte a sostegno prima dei referendum del 1993, poi delle leggi elettorali per la Camera e il Senato che ne derivarono, fu l'opzione appunto per il collegio uninominale. Si affermava che per tale via si sarebbe consentita una modalità di scelta dei singoli parlamentari radicata nel territorio, formata con metodo democratico e tale da consentire autonomia e autorevolezza dell'eletto, contribuendo così a superare la crisi della rappresentanza politica.

Il risultato però fu, com'è noto, diverso: i candidati scelti effettivamente con metodo democratico e sulla base del radicamento territoriale – a differenza di quanto accade in Gran Bretagna, in Francia, e per il 50 per cento in Germania – non furono certo la maggior parte. La scelta fu centralizzata nei vertici dei partiti e delle coalizioni, e affidata prevalentemente agli equilibri nazionali, partitici e coalizionali.

Ma le ragioni di questa disfunzione dello strumento rispetto all'obiettivo sono esterne alla logica del meccanismo, e derivano sostanzialmente da due fattori: il progressivo deperimento dei meccanismi democratici all'interno dei partiti e, soprattutto, la circostanza che l'adozione del turno unico produsse l'effetto del “maggioritario di coalizione”, che comportava la spartizione all'interno della coalizione delle candidature spettanti nei collegi tra i diversi partiti che la componevano, e che si riservavano poi di indicare i nomi destinati a coprire le caselle sul territorio nazionale. Il collegio uninominale divenne così uno strumento utilizzato dagli elettori prevalentemente per la scelta alternativa tra le due coalizioni, al punto che il nome del candidato alla guida del governo figurava nella scheda

elettorale, secondo una prospettiva del tutto estranea alla logica della democrazia parlamentare.

6. L'opzione prioritaria per il collegio uninominale.

Da questa esperienza derivano due implicazioni: in primo luogo, il collegio uninominale, per svolgere la funzione per la quale ne è utile l'applicazione, richiede che la legge elettorale contenga regole per le quali i partiti siano tenuti ad adottare regole democratiche per la scelta delle candidature.

Ciascun partito potrà scegliere tra diverse varianti: le primarie “aperte” o “chiuse”, la scelta da parte di un'assemblea dei delegati degli iscritti al partito, ecc. Ma l'adozione di uno di questi sistemi dovrebbe essere vincolante, restando aperta la questione delle sanzioni ipotizzabili (da quella minima del diniego del rimborso delle spese elettorali fino all'esclusione delle candidature).

Regole di tal genere dovrebbero essere introdotte anche qualora si ritenga di adottare, in tutto o in parte, il sistema delle liste bloccate: e infatti sono contenute nella legislazione tedesca.

La seconda condizione per superare le disfunzioni del collegio uninominale verificatesi durante la vigenza della legge Mattarella è l'adozione del doppio turno, accompagnata – secondo una delle ipotesi prospettate nel paper – da una quota pari ad esempio al 10 per cento dei seggi, riservati, come diritto di tribuna, ai partiti che non intendano partecipare al secondo turno.

Si può aggiungere che il collegio uninominale, come si sa, non è necessariamente vincolato all'adozione di un sistema maggioritario. Basti ricordare al riguardo la vecchia legge elettorale per il Senato, che prevedeva un uso proporzionale del collegio uninominale. Quella logica potrebbe essere recuperata – in alternativa tanto alle preferenze quanto alle liste bloccate – quando si ritengano prevalenti le ragioni del pluralismo della rappresentanza, con riferimento alle funzioni che l'assemblea è chiamata a svolgere. Ad esempio, per la legge elettorale per il Parlamento europeo, come proposto a suo tempo in un disegno di legge di Augusto Barbera e Guido Bodrato, per evitare sia le liste bloccate sia gli elevati costi che comporta oggi la competizione con il voto di preferenza in grandi circoscrizioni. E un ragionamento analogo potrebbe valere per le elezioni dei consigli regionali e dei consigli comunali delle grandi città, nella logica in precedenza indicata

7. Collegio uninominale, liste bloccate e legge sui partiti: la logica complessiva del sistema tedesco.

L'adozione di liste bloccate è prevista com'è noto sia nel sistema spagnolo, sulla base di circoscrizioni corrispondenti alle province, sia nel sistema tedesco, dove concorre per l'elezione di circa la metà dei deputati.

Va qui sottolineato un elemento spesso trascurato. Nel sistema elettorale tedesco, il meccanismo misto di attribuzione dei seggi non è un aspetto accessorio, ma ne costituisce un elemento essenziale, che consente di definirlo “metodo della rappresentanza proporzionale basato sulla scelta della persona”. Com'è noto, la legge elettorale tedesca prevede che il corpo elettorale sia suddiviso in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei parlamentari da eleggere. In ciascuno di essi, il seggio è assegnato al candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. L'altra metà dei seggi è assegnata sulla base di circoscrizioni regionali, mediante ripartizione tra liste concorrenti bloccate, secondo modalità che scontano i seggi attribuiti nei collegi uninominali, in modo da ottenere una composizione del Bundestag proporzionale (salva la clausola di sbarramento).

E' importante sottolineare che l'elettore dispone di due voti. Questo è un aspetto centrale del sistema tedesco. Con il primo voto, l'elettore sceglie il deputato che rappresenterà il collegio: vi è un rapporto diretto tra elettore ed eletto, di cui i partiti tengono conto, candidando persone stimate e popolari. Questo è reso possibile sia perché i candidati sono espressione del partito, e non della coalizione (non vi sono quindi “tavoli delle candidature” e lottizzazioni nazionali); sia per il metodo democratico che per legge deve essere seguito nella scelta dei candidati.

Col secondo voto l'elettore sceglie invece un partito e una lista, dunque un indirizzo politico e un programma. Questo secondo voto (che in misura rilevante è, nei comportamenti degli elettori, differenziato dal primo) è l'unico che determina la misura della rappresentanza parlamentare attribuita a ciascun partito. Ma quanto alle persone degli eletti, il secondo voto ne determina solo la metà.

Infine, parte integrante del sistema sono la legge sui partiti, che li vincola al metodo democratico nella scelta dei candidati (una legge imposta negli anni Ottanta dalla Corte costituzionale); nonché un sistema trasparente di finanziamento dei partiti.

Quando si ragiona in termini positivi del sistema tedesco, questo deve essere considerato nel suo insieme, e non solo per l'aspetto sul quale più ci si sofferma (cioè l'esito proporzionale, salvo lo sbarramento del 5 per cento). Per fare un esempio forse non fuor

di luogo, se la legge Calderoli fosse modificata solo con l'abolizione del premio (lasciando immutato il sistema delle liste bloccate e del voto unico), ovvero con l'introduzione delle preferenze (come proposto dall'UDC), non sarebbe affatto l'auspicato metodo di "rappresentanza proporzionale personalizzata". Evitiamo di zoppicare traducendo il tedesco in italiano.

Se si adottasse il sistema tedesco, bisognerebbe ricorrere, per la metà dei seggi da attribuire con il voto di lista, onde evitare di riprodurre mostruose megaliste, a circoscrizioni subregionali e, per le grandi città, subprovinciali. Nel disegno di legge che ho presentato nella passata legislatura con Massimo Villone (A.S. n. 1391) proponevamo 35 circoscrizioni. Sulla base del numero attuale dei parlamentari, le liste più "lunghe" non supererebbero i 14 componenti, che diverrebbero naturalmente di meno se si desse luogo alla riduzione del numero dei parlamentari.

8. Un Senato autonomo e autorevole.

Infine, un cenno alla composizione del Senato, sempre sotto il profilo – al centro di questo mio intervento – di criteri che valorizzino, per quanto possibile, autonomia e autorevolezza dell'eletto e dell'assemblea.

Il sistema di elezione di secondo grado, previsto nel testo approvato nella passata legislatura dalla Commissione affari costituzionali della Camera, che affida la scelta dei senatori al personale politico locale, non mi pare persuasivo. Del resto, negli Stati federali, com'è noto, si procede o attraverso l'elezione diretta (come nel Senato USA a partire dalla fine dell'800, quando fu approvato l'emendamento costituzionale che aboliva il precedente sistema, basato invece sull'elezione da parte delle assemblee degli Stati), o attraverso la presenza degli esecutivi (come nel Bundesrat tedesco). A me pare – e a tacere da ogni considerazione critica, pure possibile, sui criteri per la ripartizione della funzione legislativa previsti dal testo citato – che la soluzione preferibile sia l'elezione diretta; in alternativa si può prospettare la trasformazione in seconda Camera dell'attuale Conferenza Stato-Regioni-Autonomie, lasciandone immutata la struttura: soluzione, quest'ultima, che oltre tutto gioverebbe alla trasparenza degli importanti processi decisionali che, senza alcuna forma di adeguata pubblicità, si svolgono in quella sede.

Cesare Salvi

