

La riforma elettorale

di Renato Balduzzi

E' molto difficile modificare in modo equilibrato le leggi elettorali.

In quanto regole, dovrebbero essere cambiamenti il più possibile condivisi, ma è difficile pensare a sistemi che accontentino tutti, grandi e piccoli, partiti locali e partiti nazionali, partiti estremisti e partiti centristi.

L'esperienza italiana dimostra quanto sia difficile.

L'unico cambiamento condiviso delle regole elettorali nazionali è avvenuto nel 1993, ma fu decisivo l'esito del referendum elettorale del 18 aprile di quell'anno, che aveva prodotto un cambiamento deciso nella legge elettorale per il Senato. L'atteggiamento deciso e corretto del presidente Scalfaro, il quale invitò il Parlamento a riscrivere la legge "sotto dettatura" del corpo elettorale, insieme alle precarie condizioni del sistema e del ceto politico, fecero il resto.

L'ultimo cambiamento, quello del 2005, conferma l'analisi: l'allora maggioranza di centrodestra operò una incostituzionale e improvvida forzatura, approvandosi da sola una riforma, per ammissione degli stessi fautori, indecente, che crea un Parlamento in larga parte di sconosciuti, nominati piuttosto che eletti, con un premio di maggioranza alla Camera e il suo rovescio al Senato, così da rendere ardua, per la coalizione vincente, la possibilità di dar vita a maggioranze stabili.

Anche le discussioni di questi giorni dimostrano che soltanto una spinta dall'esterno può aiutare un cambiamento positivo delle leggi elettorali. Ma non ogni spinta dall'esterno ha lo stesso significato: nel 1993 la spinta che veniva dal referendum portava a un cambiamento chiaro del sistema, verso un maggioritario temperato dalla quota proporzionale. Oggi la spinta del referendum, per ragioni di tecnica referendaria e non per scelta dei promotori, opera in direzioni contraddittorie, da un lato lasciando in vita gli aspetti più insostenibili della legge vigente, dall'altro correggendone alcuni limiti marginali.

Come orientarci in questa discussione, che sembra vedere tutti contro tutti?

Proviamo a fissare qualche principio, consapevoli che il carattere tecnico dell'argomento richiede qualche semplificazione. Il lettore specialista me lo vorrà perdonare, il lettore non specialista spero me ne sarà grato.

1. Un primo punto riguarda il richiamo dei modelli elettorali di altri Paesi. Se è vero che ogni sistema elettorale ha un proprio segreto di funzionamento, dato dall'incrocio tra le disposizioni che disciplinano la formula elettorale e la legislazione di contorno, la struttura costituzionale, il sistema dei partiti e il contesto socioculturale in cui si inserisce, è altrettanto vero che, proprio per questa ragione, le importazioni di formule elettorali o di parti di esse sono ancora più delicate di quanto non siano, in generale, le imitazioni di questo o quell'istituto costituzionale. In altre parole, a poco serve parlare di importazione di questo o quel profilo di un sistema elettorale straniero se non si comprende l'anima di quel sistema elettorale e dunque il contesto che consente a quel certo meccanismo di funzionare. Questa premessa consente di capire quanto poco convincenti e affidabili siano i richiami di questi giorni ai "modelli" spagnolo o tedesco.

Se infatti cerchiamo l'anima del modello spagnolo, la troviamo nella ridotta ampiezza dei collegi elettorali, che in gran parte delle circoscrizioni "producono" 5-6 seggi (la media nazionale è di 7, ma alcune circoscrizioni sono molto grandi (e in esse comunque funziona la clausola di sbarramento circoscrizionale al 3%) così da esercitare una pressione molto forte all'aggregazione e alla bipolarizzazione, tenendo conto dell'elevata soglia occulta di sbarramento.

Né è seriamente sostenibile che un effetto bipolarizzante potrebbe venire dai profili "tedeschi", incentrati sulla cosiddetta proporzionale personalizzata.. Nulla infatti nel nostro sistema induce a pensare a un formato da due partiti e mezzo, necessario perché un sistema di quel tipo possa cominciare a funzionare bene. Ormai da tempo l'anima del funzionamento del sistema tedesco consiste nel doppio voto su un'unica scheda: sia per la possibilità di modulare diverse formule proporzionali, sia soprattutto per la consolidata pratica dello splitting, cioè della possibilità di voto diviso tra il candidato nell'uninomiale e la lista bloccata concorrente. Ciò permette, nel funzionamento concreto del sistema tedesco, l'affermazione dei partiti più grandi e nello stesso tempo li vincola a scelte oculate per la lista bloccata e consente loro di accordarsi con i partiti alleati circa eventuali parziali "desistenze" sul secondo voto proporzionale.

Se si vuole richiamare modelli stranieri, bisogna essere consapevoli del segreto del loro funzionamento.

2. Un secondo elemento da considerare è il rapporto tra la direzione complessiva del modello prescelto e i dettagli del medesimo. Qui non conta tanto l'alternativa tra formule proporzionali e formule maggioritarie (così diversificate al loro interno da rendere impraticabile un'etichettatura convincente), quanto piuttosto la differenza tra modelli bipolarizzanti e modelli proiettivi.

Una cosa è scegliere la coalizione di governo al momento del voto, altro è limitarsi a distribuire i pesi dei diversi partiti e lasciare che siano le loro trattative a darci un governo.

Ma l'aver scelto la direzione non comporta necessariamente conseguenze univoche su profili importanti, quali il rapporto elettori-eletti ed eletti-territorio: è infatti possibile costruire un sistema bipolarizzante che però non valorizzi quel rapporto (ancora una volta, l'esempio viene dalla legge vigente). Qui contano i dettagli.

Ad esempio (sto pensando al modello proposto dal segretario del Partito democratico), il recupero dei migliori perdenti appare necessario, nella logica di tale proposta, al fine di evitare che i candidati nell'uninomiale non eletti nel collegio siano sistematicamente pretermessi rispetto ai candidati nella lista, finendo per rendere palese il carattere soltanto apparente dei profili in senso maggioritario della proposta. Ma tale recupero porta necessariamente ad attenuare il rapporto con il territorio. Si obietterà che ciò accadeva anche con il sistema Mattarella-Senato. Ma con una differenza: che la quota proporzionale era limitata a un quarto e che non c'era una lista di candidati diversi da quelli presentatisi nell'uninomiale.

Come si vede, è sui dettagli che le leggi elettorali fanno la differenza.

3. Il terzo punto è forse quello più importante. Tutte le proposte in campo non tengono conto del rapporto tra legge elettorale e assetto della forma di governo, in particolare per quanto attiene alla composizione delle assemblee parlamentari. Non è la stessa cosa avere due camere elette entrambe dai cittadini, oppure una seconda camera eletta con metodo indiretto da e tra rappresentanti regionali e delle autonomie locali.

O meglio: si può prescindere da tale raccordo soltanto se si sceglie un sistema proporzionale poco o per nulla selettivo, come nella prima fase della vita repubblicana. Se si vuole dare incentivo alla bipolarizzazione e significato anche decisionale alle elezioni, raccordare forma di governo e formula elettorale è indispensabile. Così pure, attenzione particolare va data alla questione delle regole interne dei partiti politici, e in particolare all'obbligatorietà o meno di elezioni primarie per la designazione dei candidati. Nulla di tutto questo traspare dalla discussione sui modelli di riforma elettorale.

Eppure, non sarebbe difficile dimostrare che alcuni dei profili critici del sistema vigente tra il 1993 e il 2005 (cosiddette leggi Mattarella) erano dovuti non alle disposizioni della legge elettorale, ma al tipo di bicameralismo esistente nel nostro Paese: se nello stesso territorio risulta eletto più di un parlamentare, il sistema maggioritario viene a essere radicalmente modificato nel suo spirito.

Se invece provassimo a mettere insieme il discorso sulle riforme elettorali con quello sulla revisione costituzionale, le cose assumerebbero contorni differenti.

In un precedente editoriale davamo conto della scelta, contenuta nel ddl di revisione costituzionale approvato dalla 1.a commissione della Camera dei deputati, nel senso di una sola assemblea elettiva a suffragio universale, ridotta di numero. A questa Assemblea potrebbe utilmente applicarsi il sistema Mattarella-Camera, con il correttivo di far eleggere la quota proporzionale a livello di circoscrizioni regionali o interregionali, eventualmente con recupero resti, così da massimizzare per questa parte l'effetto proporzionale e rendere meno necessaria la "pressione" delle forze minori sulle candidature uninominali, altro neo riscontrato nell'applicazione pratica di quel sistema. Su questo punto dovremo ritornare.