

ENZO CHELI

Quale riforma elettorale?

(relazione per il Quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

1. La ricerca di ASTRID è iniziata nel settembre 2006 quando il tema della riforma elettorale non si era ancora imposto al centro dell'agenda politica; la procedura referendaria non era ancora iniziata; le forze politiche non avevano ancora espresso con sufficiente precisione le loro preferenze. Questo per dire che la ricerca è nata del tutto immune da indirizzi precostituiti, con la sola aspirazione di offrire un contributo di conoscenza sul piano tecnico per le scelte che il nostro sistema si trova oggi a dover affrontare sul terreno della legislazione elettorale.

2. Da dove siamo partiti e quali obiettivi ci siamo proposti? Siamo partiti da una convinzione che è risultata sin dall'inizio comune al gruppo di ricerca e che oggi appare largamente condivisa sia dalle forze politiche che dall'opinione pubblica: cioè dalla convinzione che la riforma varata con la legge 270 del 2005 è stata una pessima riforma che ha dato, sin dalla sua prima applicazione, pessimi risultati. Da qui l'orientamento che è maturato a percorrere strade diverse da quella adottata con la legge 270, abbandonando e non semplicemente emendando il modello tracciato da questa legge.

A questo primo convincimento se ne è aggiunto, in corso d'opera, un altro: che la procedura referendaria attivata nel novembre scorso sulla legge 270, ove dovesse giungere in porto e dare esito positivo, non sarebbe in grado di migliorare, ma molto probabilmente di peggiorare l'impianto della legge 270, accentuando il rischio di *disomogeneità e frammentazione* all'interno delle future maggioranze.

Partendo da queste premesse, la riflessione condotta dal gruppo di ricerca si è orientata a dare una risposta a questa domanda: nella situazione data del sistema politico italiano, ma anche alla luce dell'esperienza storica che questo sistema ha alle sue spalle nonché alla luce delle esperienze maturate nelle democrazie dei paesi a noi più vicini, quali sono i principi di una riforma in grado di dare i risultati di sistema migliori ove

applicati al contesto politico del nostro paese?

Per rispondere alla domanda abbiamo cominciato con il porre sotto osservazione le varianti fondamentali delle due grandi famiglie in cui i sistemi elettorali da sempre si dividono: i sistemi d'ispirazione proporzionalista, orientati verso la rappresentatività, ed i sistemi di ispirazione maggioritaria, orientati verso la stabilità e l'efficienza dei governi, e questo al fine di misurarne i possibili effetti una volta applicati all'attuale contesto italiano.

Questa analisi viene sviluppata in termini molto aperti e problematici, nei due rapporti di base, elaborati da Cesare Pinelli e Franco Bassanini. Sulla base di queste valutazioni più generali abbiamo poi avviato un confronto tra le varie proposte di riforma elettorale che sono state avanzate nel corso degli ultimi mesi (proposte illustrate nelle schede elaborate da Jacopo Sce e Giuseppe Busia), nonché un confronto tra i sistemi elettorali oggi in vigore in alcuni paesi (europei e non) a noi più vicini, con un'attenzione particolare al sistema francese, tedesco e spagnolo, di cui oggi più si parla nel dibattito politico.

Quest'analisi comparata ha avuto, dunque, per scopo quello di misurare vantaggi e svantaggi di ciascun sistema, rispetto ad un contesto determinato quale quello italiano.

Da qui una prima osservazione che emerge dalla ricerca (specialmente nel rapporto Pinelli) e che attiene alla *variabilità* degli effetti dei diversi sistemi in relazione alle *caratteristiche di partenza* dei vari contesti in cui tali sistemi devono essere applicati.

Lo stesso sistema - come sappiamo - può dare effetti non solo diversi ma anche opposti, se applicato a contesti differenti, come ad esempio è accaduto con l'impiego del maggioritario legato al collegio uninominale, che rafforza i partiti esistenti nei sistemi fortemente strutturati, ma impedisce la nascita di nuovi partiti, accentuando la frammentazione, nei sistemi debolmente strutturati (come è accaduto in Italia a seguito della riforma del 1993).

3. Il primo obiettivo della ricerca è stato, dunque, quello di misurare il *rendimento* dei vari sistemi rispetto ai contesti dati (e, in particolare rispetto al contesto italiano). Ma

quando si parla di rendimento bisogna innanzitutto fissare gli obiettivi su cui il rendimento va misurato.

Per quanto riguarda l'attuale contesto italiano il gruppo di ricerca ha concordato nell'individuare tre obiettivi fondamentali:

a) conservare il bipolarismo avviato con la riforma del 1993 migliorandone la qualità;
b) rafforzare la stabilità e l'efficienza dei governi, attraverso una maggiore coesione interna delle maggioranze (e cioè, inversamente, attraverso un'azione di contrasto verso la frammentazione crescente che, negli ultimi anni, il nostro sistema politico ha manifestato); c) dare più peso agli elettori nella scelta degli eletti, cercando di migliorare il rapporto che lega il corpo elettorale ai propri rappresentanti.

Il bipolarismo, quando funziona bene, può essere la premessa - o la conseguenza - degli altri obiettivi (stabilità, efficienza, collegamento elettori-eletti), quando funziona male, invece, può allontanare il raggiungimento di questi obiettivi. Esiste perciò un problema di *qualità* del bipolarismo (che viene analizzato in particolare nella relazione di Franco Bassanini).

Su questo piano, la riforma del 2005, da un lato, ha convalidato - con il premio di maggioranza - il bipolarismo in atto, ma dall'altro ne ha peggiorato la qualità, accentuando la divisione nelle coalizioni; rafforzando il potere di veto delle forze minori; allontanando gli elettori dagli eletti.

4. Il primo strumento di valutazione della bontà di un sistema elettorale è dato, dunque, dal suo *rendimento* rispetto agli obiettivi riferibili al contesto in cui deve essere applicato.

Ma proprio per il fatto che il rendimento va misurato sulla compattezza del tessuto politico in cui il sistema dev'essere applicato, il secondo parametro da adottare per giudicare la bontà di un sistema elettorale è quello della sua *praticabilità*; praticabilità che può variare in relazione allo stato di coesione (o di divisione politica), e che, di fatto, potrebbe rendere impraticabile la strada di quel sistema elettorale, in astratto, considerata a rendimento migliore.

Una buona riforma elettorale è, dunque, quella che riesce a mettere in equilibrio *rendimento* e *praticabilità*, cercando di realizzare, attraverso il sistema prescelto, il massimo di rendimento compatibile con la migliore praticabilità.

5. Partendo da queste premesse (in certo senso, di metodo) il gruppo di ricerca si è soffermato su alcuni problemi di fondo, che impongono, rispetto alla realtà italiana, alcune scelte preliminari.

a) Il primo problema affrontato è stato quello delle possibili riforme costituzionali da adottare o meno insieme con la riforma elettorale. Ci sono riforme costituzionali (di cui il nostro paese, per giudizio ormai diffuso, ha estremo bisogno) che sono strettamente collegate con la riforma elettorale.

Il tema viene trattato, in particolare, nella relazione Bassanini, che elenca le riforme della forma di governo che andrebbero varate urgentemente insieme con la riforma elettorale. Su questo piano, il problema è di vedere se convenga sviluppare i due percorsi insieme (secondo logica) o separatamente (secondo opportunità), dal momento che l'incrocio tra i due percorsi allunga sicuramente i tempi delle decisioni e può metterne in forse il risultato finale.

E' certo, comunque, che se si sceglie la via della contestualità tra riforma elettorale e riforma costituzionale, i temi pregiudiziali da affrontare sono quelli della riduzione dei parlamentari e del superamento del bicameralismo paritario. Ove si procedesse alla costruzione di un Senato delle Regioni (o delle autonomie) destinato a completare la riforma del Titolo V, il tema della riforma elettorale verrebbe, infatti, a prospettarsi in termini molto diversi nelle due Camere dal momento che nella Camera dei deputati, per la presenza del voto di fiducia, l'obiettivo da perseguire dovrebbe essere principalmente quello della stabilità e dell'efficienza dei governi, mentre con riferimento al Senato, per la sottrazione allo stesso voto di fiducia, dovrebbe prevalere, invece, l'obiettivo della rappresentatività.

b) Il secondo problema preliminare emerso è stato quello della legislazione complementare o di contorno.

Per varare una riforma elettorale che voglia essere incisiva, non basta fermarsi al sistema elettorale, ma bisogna investire anche l'aspetto della legislazione di contorno (affrontata nel rapporto elaborato da Ferdinando Pinto). Nel buon rendimento di un sistema elettorale incide, infatti, molto anche la disciplina relativa alla scelta ed alla presentazione delle candidature, alle incandidabilità, alle ineleggibilità e alle incompatibilità, al funzionamento dei partiti, alla *par condicio*, alla composizione dei gruppi parlamentari.

c) Il terzo problema preliminare affrontato è stato quello della scelta dell'*asse fondamentale* intorno cui costruire la riforma. Questa scelta comporta, a mio giudizio, prima che una valutazione tecnica, una valutazione storica relativa allo sviluppo del nostro sistema politico alla luce dell'evoluzione della sua legislazione elettorale.

Su questo punto cosa constatiamo? Dalla nascita della Repubblica, per 45 anni, il nostro paese ha utilizzato sistemi proporzionali che, in presenza di una forte disomogeneità degli assetti politici, hanno rappresentato una regola tacita di convivenza, un pezzo della "costituzione materiale" del paese. Nel 1993, in conseguenza del crollo del primo assetto storico dei partiti e della forte contrapposizione che allora si determinò tra corpo sociale e classe politica attraverso lo strumento referendario, si invertì il percorso con lo spostamento del sistema elettorale verso un asse prevalentemente maggioritario corretto da una quota proporzionale. Questo sistema ha operato per 12 anni ed ha avviato il bipolarismo, garantendo una maggiore stabilità dei governi, non correlata, peraltro, ad una maggiore efficacia o coesione interna delle maggioranze. Nel 2005 si è avviata, poi, la seconda inversione di marcia, con il ritorno ad un sistema proporzionale corretto in senso maggioritario attraverso un premio di maggioranza, che anziché migliorare ha aggravato i difetti preesistenti.

Se ora si deve, come si deve, chiudere questa parentesi, su quale asse fondamentale conviene assestarsi? Sull'asse di un proporzionale corretto (sostanzialmente secondo la logica della riforma del 2005) o sull'asse di un maggioritario corretto (sostanzialmente secondo la logica del 1993)?

Personalmente sarei portato a ritenere che la scelta migliore sia ancora la seconda,

perché il percorso aperto nel 1993 con la scelta del maggioritario non risultava ancora stabilizzato, quando, nel 2005, si è ritornati sulla strada del proporzionale e avrebbe quindi richiesto un ulteriore sviluppo proprio sul terreno della riduzione della frammentazione e della ricerca di una crescente coesione delle maggioranze.

La considerazione della prospettiva storica conduce, dunque, in direzione non tanto dell'asse del proporzionale corretto quanto dell'asse del maggioritario corretto. Se partiamo da questa premessa, sul piano del rendimento la soluzione migliore dovrebbe essere oggi - come molti esperti ritengono - quella dell'adattamento alla realtà italiana del modello francese.

Ma se escludiamo questo modello, perché, come i più ritengono, di fatto del tutto impraticabile, non sarebbe forse privo di senso un ritorno al collegio uninominale, con qualche correttivo rispetto al modello del 1993.

Ma ove anche questa ipotesi dovesse risultare impraticabile bisognerebbe, in ultima istanza, puntare sulla ricerca dei correttivi più efficaci, sul terreno dell'accorpamento delle maggioranze, del sistema proporzionale. Su questo piano, gli strumenti più efficaci sembrano essere, in sostanza, due: l'impiego di una seria soglia di sbarramento (secondo il modello tedesco) o il ricorso alla riduzione della dimensione dei collegi, senza uso dei resti in sede nazionale (secondo il modello spagnolo).

Molta cautela andrebbe, invece, a mio avviso, usata con riferimento all'impiego del premio di maggioranza, che oggi viene riproposto con troppa disinvoltura. A consigliare cautela nell'uso di questo strumento concorrono, a mio avviso, almeno tre elementi: a) i dubbi di costituzionalità che il premio suscita in relazione al principio di eguaglianza del voto, dal momento che, attraverso il premio, si può dare ai voti un peso diverso oltre la soglia di una ragionevolezza accettabile. I rischi di incostituzionalità - come sappiamo - aumentano ove il premio al Senato venga assegnato su scala nazionale anziché regionale; b) il premio di maggioranza rafforza sì la maggioranza, ma non risolve in alcun modo il problema fondamentale, cioè la frammentazione, anzi può aggravarla (come è accaduto nelle ultime elezioni); c) il premio di maggioranza - così come viene configurato in Italia - non trova oggi riscontro in altri paesi ed è del tutto estraneo

all'esperienza delle democrazie contemporanee.

In sintesi e per concludere: quando si affronta un tema delicato e decisivo quale quello della legge elettorale non si deve restare impigliati in giochi tattici e di corto respiro. Al contrario, bisogna puntare ad un disegno di stabilizzazione del sistema politico in grado di durare nel tempo e di creare un'affidabilità di valore costituzionale per le forze in campo.

Il nostro sistema politico attraversa oggi una fase di forti trasformazioni con accorpamenti nuovi che stanno maturando a sinistra, al centro e a destra.

Una legge elettorale di buon rendimento e di buona praticabilità dovrebbe puntare oggi innanzitutto a favorire questi processi, avendo come obiettivo un assestamento del sistema non transeunte ma di lunga durata.