

# Quale riforma elettorale serve al Paese?\*

*di Enzo Cheli*

Mi limito a qualche rapida osservazione per riassumere il percorso di questa ricerca di Astrid sulla riforma elettorale, che viene esposta nei suoi primi risultati in questo volume appena pubblicato.

Il tema della legislazione elettorale, com'è a tutti noto, è un tema complesso, non solo dal punto di vista tecnico ma anche politico, per la difficoltà di poter fare previsioni certe sugli effetti politici e istituzionali che un sistema elettorale è in grado di produrre una volta applicato al contesto storico di un determinato paese. Se poi guardiamo alla riforma elettorale di cui attualmente si discute nel nostro paese, le difficoltà naturali del tema aumentano in relazione a tre vicende recenti che oggi si stanno intrecciando nella nostra vita politica e istituzionale.

Una prima vicenda si lega al processo in atto di riposizionamento delle diverse forze politiche in campo - sulla sinistra, sul centro e sulla destra - processo su cui il sistema elettorale, qualunque esso sarà, è inevitabilmente destinato a esercitare una forte influenza.

Una seconda vicenda si lega all'esistenza di una partita ancora aperta - nonostante il tempo trascorso dalla sua apertura - qual è quella delle riforme costituzionali e, in particolare, di quelle riforme in grado di incidere sul funzionamento della forma di governo e sulla struttura e sul ruolo del Parlamento.

Una terza vicenda - la più recente - è, infine, quella che attiene alla richiesta in atto di un referendum abrogativo sulla legge elettorale esistente, referendum che, ove venisse accolto, sarebbe suscettibile di condurre, per il suo carattere manipolativo, ad approdi allo stato del tutto imprevedibili e incontrollabili.

Astrid, fin dall'estate del 2006 - e cioè da molto tempo prima che il dibattito sulla riforma elettorale assumesse l'importanza che ha assunto negli ultimi mesi - iniziava questa ricerca per tentare di dare, con il massimo di obbiettività, risposta a questa domanda: dopo l'insuccesso, ormai ammesso da tutti gli schieramenti in campo, della riforma varata con la legge 270 del 2005, qual è oggi la legge elettorale da ritenersi più adatta al contesto italiano? In altri termini: qual è il sistema elettorale che, partendo dalla situazione data del nostro assetto politico e dal nostro assetto istituzionale, può essere oggi in grado di realizzare - anche alla luce del percorso storico che abbiamo alle spalle e dell'esperienza delle democrazie a noi più vicine - il massimo rendimento tanto sul terreno della rappresentanza, quanto sul terreno della stabilità e dell'efficienza dei

---

\* Relazione al Seminario di ASTRID sulla riforma elettorale, svoltosi a Roma il 28 maggio 2007.

governi?

I risultati di questa ricerca, con le prime valutazioni che questo volume riassume attraverso uno spettro molto ampio di opinioni di diverso orientamento, presentano, a mio avviso, un pregio che va segnalato: quello di offrire un primo contributo diretto a spostare il dibattito in corso sulla riforma elettorale dalla dimensione tattica - dei piccoli vantaggi e delle piccole convenienze legate alla congiuntura politica (che poi è la dimensione che oggi tende a prevalere) - a una dimensione che vorremmo definire “prospettica” o “di sistema”, in grado cioè di porre al centro della riflessione l’interesse oggettivo del paese ai fini di un approdo di “buongoverno” costruito non tanto sul breve periodo di una legislatura, quanto sulle lunghe distanze di un nuovo assetto della forma di Stato e di governo. Un approdo, cioè, dove la valenza sostanzialmente costituzionale di una buona riforma elettorale possa essere valorizzata e premiata rispetto ai condizionamenti della politica del giorno per giorno.

Ora, quando si parla di rendimento di un sistema elettorale o di una legge elettorale, il primo punto da considerare riguarda l’individuazione del metro su cui misurare il rendimento e questo metro va ricercato negli obiettivi che si vogliono conseguire. Per questo il gruppo di ricerca di Astrid si è posto come primo passaggio l’individuazione degli obiettivi della riforma, obiettivi che, sia pure con sfumature diverse tra i vari componenti del gruppo, sono stati ricondotti ad alcune esigenze fondamentali.

Un primo obiettivo è stato riferito all’esigenza di conservare e rafforzare il bipolarismo, puntando però a migliorarne la qualità sul terreno di un corretto rapporto tra maggioranza e opposizione e di un rafforzamento del principio di alternanza. Un secondo obiettivo alla necessità di svolgere un’azione di contrasto nei confronti dei processi di frammentazione che sono in atto nel nostro sistema politico, al fine di garantire la formazione di maggioranze coese al loro interno, in grado di esprimere indirizzi politici omogenei. Un terzo obiettivo, infine, all’esigenza di aumentare il peso degli elettori nella scelta degli eletti, rafforzando il vincolo di responsabilità che deve legare gli uni agli altri.

Ora, come sappiamo, la riforma del 2005, attuata con la legge 270, ha puntato essenzialmente in direzione del primo di questi obiettivi (quello del rafforzamento del bipolarismo), ricorrendo però ad uno strumento (il premio di maggioranza) che molti (e tra questi anche molti degli esperti che hanno lavorato per questo volume) ritengono inadeguato e rozzo, mentre la legge non ha adottato soluzioni appropriate, ma addirittura contrastanti con il secondo ed il terzo obiettivo, giungendo, di conseguenza, ad aumentare tanto la frammentazione tra le forze quanto il distacco tra elettori ed eletti.

Partendo, dunque, dall’individuazione di questi obiettivi, riferiti all’attuale contesto italiano, il

gruppo di ricerca si è fermato su quelli che ha considerato i nodi di fondo – e conseguentemente le opzioni fondamentali – che oggi il nostro sistema si trova a dover affrontare nel momento in cui mette sul tappeto il tema di una riforma elettorale.

Nodi e opzioni che si possono riassumere in tre domande.

Prima domanda: puntare su una riforma limitata ad alcune correzioni da apportare alla legge 270 (secondo una logica non dissimile da quella del referendum abrogativo in corso), oppure ad una riforma costruita su un impianto fondato su principi del tutto diversi da quelli che ispirano il sistema attuale? La risposta che il gruppo ha dato in ordine a questo primo interrogativo è decisamente a favore della seconda opzione, cioè di una riforma fondata su presupposti e principi del tutto diversi da quelli seguiti con la legge del 2005.

Seconda domanda: puntare su una riforma limitata alla legge elettorale o estesa anche ad alcuni elementi dell'impianto costituzionale legati al funzionamento della forma di governo, quali il voto di fiducia, i poteri del Primo Ministro, lo scioglimento delle Camere etc.? Anche a questa domanda la risposta che è emersa dal gruppo di ricerca si è orientata in prevalenza verso la seconda opzione, tenendo conto del fatto che tanto il superamento del bicameralismo paritario, quanto la riduzione del numero dei parlamentari –obiettivi su cui tutte le forze sembrano concordare – si presentano assolutamente pregiudiziali rispetto a qualunque scelta di tipo elettorale. Da qui la necessità incrociare, almeno in parte, il tema della riforma elettorale con quello della riforma costituzionale.

Terza domanda: puntare su una riforma circoscritta alla sola legge elettorale o allargata anche ad interventi sulla “legislazione di contorno”, cioè sulla legislazione in tema di presentazione delle candidature; di incandidabilità, incompatibilità, ineleggibilità; di finanziamento delle campagne elettorali; di *par condicio*?. Anche su questo terzo punto i risultati della ricerca sono stati favorevoli alla seconda opzione, considerata in particolare l'incidenza che la “legislazione di contorno” può avere sul buon funzionamento di un sistema elettorale e considerato anche che, forse, proprio nella “legislazione di contorno”, va ricercata una delle leve più efficaci per la soluzione di quello che resta il problema fondamentale del momento, cioè il contenimento della frammentazione. Obiettivo questo che può essere perseguito tanto attraverso un ritorno al collegio uninominale (eventualmente con un doppio turno, sulla linea del modello francese); quanto attraverso l'introduzione di una seria soglia di sbarramento (con un avvicinamento al modello tedesco); quanto attraverso una riduzione della dimensione dei collegi (che verrebbe ad assumere come parametro di riferimento il modello spagnolo).

Ma a monte di tutte queste opzioni, che hanno come riferimento l'esperienza dei paesi a noi più vicini, rimane la scelta dell'asse fondamentale intorno a cui la riforma dovrebbe essere impiantata. Ora, partendo dall'osservazione che tutti i sistemi elettorali operanti nelle democrazie

contemporanee sono sistemi di natura mista, che tendono a trovare un punto di equilibrio tra il principio di rappresentanza e il principio di efficienza e stabilità degli esecutivi, occorre stabilire se quest'asse fondamentale vada oggi ricercato intorno alla linea di un sistema maggioritario corretto in senso proporzionale (con un ritorno ad un modello affine a quello della riforma del 1993) ovvero intorno alla linea di un sistema proporzionale corretto in senso maggioritario (secondo un modello affine alla riforma del 2005).

Ora questa scelta di fondo – e in particolare la scelta relativa ad una correzione in senso maggioritario di un sistema fondamentalmente proporzionalistico – mette in gioco una valutazione relativa al premio di maggioranza, strumento intorno a cui gli esperti che hanno partecipato a questa ricerca hanno, come si diceva, manifestato in prevalenza forti perplessità, sia con riferimento al piano della legittimità costituzionale (dal momento che il premio di maggioranza, se usato indiscriminatamente e senza adeguate cautele, può alterare, oltre i limiti di una ragionevolezza accettabile sul piano della giustizia costituzionale, il principio di uguaglianza del voto), sia sul terreno dell'opportunità (dal momento che risulta provato che il premio di maggioranza di per sé non è tale da svolgere alcun effetto positivo ai fini della riduzione della frammentazione e dell'aumento della coesione nell'azione di governo).

Questo, in estrema sintesi, il quadro dei problemi che il gruppo di ricerca ha toccato e che oggi chi affronta il tema della riforma elettorale si trova a dover affrontare.

L'ultima osservazione che vorrei fare è che quando si interviene in una materia come questa conviene non dimenticare mai che la legge elettorale rappresenta un pezzo, e forse il pezzo più importante, della costituzione materiale di un paese. Di conseguenza, al pari di quanto accade per gli assetti costituzionali, anche le leggi elettorali non possono essere giocate sul terreno della politica contingente dal momento che investono la dimensione “storica” propria delle costituzioni. La conseguenza è che le leggi elettorali non possono essere cambiate a ogni mutare di stagione, venendo a conseguire la loro legittimazione e a sviluppare i loro effetti soltanto attraverso un consolidamento e un radicamento nel tempo.

Da qui l'esigenza, nel momento in cui il nostro paese viene ad affrontare questo tema cruciale, di puntare a una riforma che sia in grado di esprimere un disegno di lunga durata, costruito per più generazioni, orientato cioè verso la stabilizzazione dell'assetto politico e istituzionale e, pertanto, in grado di garantire a tutte le forze in campo, un livello di affidabilità di rango costituzionale.

Questo è in sintesi il senso del lavoro svolto.