

Una riforma elettorale “significante”

di Leopoldo ELIA

(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

Il primo requisito di una riforma elettorale è, ovviamente, che essa sia "significante". Per essere tale la riforma non può che contenere alcune modifiche incisive rispetto alla legge elettorale voluta dal centro destra nel 2005: soprattutto per ristabilire un rapporto tra elettori ed eletti (che assicuri un recupero del carattere rappresentativo delle assemblee parlamentari) e per arginare ulteriori spinte alla frammentazione dei partiti e dei gruppi presenti nelle Camere.

Non si tratta tanto di essere coerenti con i giudizi estremamente negativi espressi prima e dopo l'entrata in vigore della legge Calderoli: ma di far cadere le scelte peggiori che giustificavano e giustificano appieno quei giudizi. Posso capire e apprezzare la ricerca di un ampio consenso su una proposta di riforma, quale è stata tentata nelle consultazioni del ministro Chiti e poi in quelle condotte insieme con il Presidente del Consiglio Prodi; ma devo pur pormi una domanda di verità: si può rinunciare alla qualità significativa della riforma per trovare un consenso che accomuni parti rilevanti della maggioranza e dell'opposizione? Vale la pena di accettare gran parte della legge n. 270 del 2005, convalidandola e legittimandola, se non si riesce a cambiarla in alcuni suoi tratti più negativi?

Si deve poi tener conto del particolare approccio alla modifica di quella legge da parte dell'opposizione: che non è la tendenza a migliorare la qualità del bipolarismo italiano, ma piuttosto l'altra di guadagnare qualche posizione a proprio favore (premio di maggioranza anche al Senato) per passare il più presto possibile ad un nuovo giudizio degli elettori, valorizzando abusivamente una c.d. clausola di dissolvenza da mettere in opera anche dopo

una riforma caratterizzata dal più rassegnato minimalismo.

D'altra parte la verifica della effettiva incidenza di una modifica delle leggi elettorali è data oggi dalla sua capacità di evitare la prova di un referendum abrogativo che rischia di essere nelle sue conseguenze o inefficace o dannoso, se condotto al successo dal voto degli elettori malcontenti.

Ma dalle notizie che corrono sulle diverse iniziative sembra si possa dedurre una sorta di crescente asimmetria: più i progetti raccolgono il consenso di diverse parti politiche meno sono in grado di far cadere la richiesta di referendum. A questo proposito si può notare la situazione paradossale di leaders di partiti che contemporaneamente chiedono di impedire il referendum e, al tempo stesso, rifiutano di accettare riforme che modificano sensibilmente lo *status quo* (al fine di rendere plausibile l'inammissibilità della prova referendaria). D'altra parte la minaccia di crisi governativa non offre al governo e alla maggioranza proposte utili per sfuggire al dilemma ineludibile: o riforme incisive o referendum presto o tardi inevitabile. Da queste constatazioni deriva un ulteriore interrogativo: è compatibile l'acquisizione di un ampio consenso sulla riforma elettorale con la possibilità di superare l'iniziativa referendaria?

Naturalmente il referendum non è l'unica incognita che grava sulla riforma elettorale: ci sono anche aspetti condizionanti connessi a possibili riforme costituzionali. Ad esempio, se cadesse il bicameralismo paritario in tema di fiducia al governo, è evidente che verrebbe meno la ragione di una estensione al Senato del premio di maggioranza. Ma, a prescindere da questa ipotesi, anche con il bicameralismo vigente risulta irrazionale accrescere l'eventualità di una diversa maggioranza nelle due Camere, mai verificatasi nella storia costituzionale repubblicana (pur se evitata fortunatamente dopo le elezioni del 1994): e lascio da parte qui le eccezioni di incostituzionalità più volte rilevate, a partire da quelle del Presidente Ciampi nel 2005.

Le proposte del Ministro Chiti di limitate ma assai positive riforme

costituzionali, specie in tema di forma di governo, si ispirano ad una utilizzazione di modelli presenti nelle Costituzioni delle maggiori democrazie europee: in particolare si tratterebbe di inserire nella nostra Carta congegni di razionalizzazione e di consolidamento degli esecutivi sperimentati nella Repubblica federale tedesca e poi nel Regno di Spagna; così non è casuale che anche per le leggi elettorali le maggiori probabilità di riforma riguardino modelli ed istituti della Germania e della Spagna. Si tratta di due percorsi di europeizzazione del nostro sistema costituzionale a due livelli diversi, ma con risultati di convergenza, per eliminare soluzioni peculiarmente italiane di almeno dubbia razionalità e utilità.

Così l'insofferenza per i premi di maggioranza si giustifica anche per motivi funzionali (chi garantisce la fedeltà di legislatura ad un programma e ad una *leadership* da parte di tutti coloro che hanno fruito del premio?) e trova pure conforto nella assenza di tali premi negli ordinamenti democratici affini al nostro.

La preferenza per le esperienze tedesche e spagnole, emersa nella pubblicistica di questi mesi, è motivata dal dubbio che il sistema maggioritario a doppio turno non funzioni davvero come un primo turno del tipo "primaria pluralista" perché, volendo le maggiori forze politiche garantirsi il successo fin da subito, si impongono schieramenti eterogenei che escludono a priori la prova di un secondo turno. E questo timore si aggiunge all'ostilità di alcune forze politiche al collegio uninominale che caratterizzava per il 75% dei seggi le leggi Mattarella.

Quanto al sistema tedesco c'è il dubbio che il bipolarismo possa efficacemente funzionare con un numero di partiti superiore a quello che pure ha costretto in Germania alla grande coalizione guidata da A. Merkel. Si obietta inoltre che in Italia manca tuttora una legge sui partiti che eviti gli aggiramenti delle clausole di sbarramento e che garantisca il metodo democratico interno per la selezione delle candidature; né andrebbero

trascurate le difficoltà di sperimentare le primarie negli stati a pluripartitismo estremo.

Resta dunque, residualmente, una preferenza per il sistema spagnolo, anche se in Italia la circoscrizione provinciale non è storicamente consolidata come in Spagna. Comunque sono possibili adattamenti che, secondo alcuni (cfr. Salvi-Villone *La Babele della legge elettorale*, Unità 12 gennaio 2007, pag. 27) potrebbero dar luogo ad un innesto sul tronco del sistema tedesco di una modalità di tipo iberico, riducendo cioè l'ampiezza delle circoscrizioni a proporzionale con liste bloccate rispetto alla estensione dei maggiori Länder della Germania.

Ad ogni modo la contrapposizione valorizzata da Giuliano Amato tra maggioranze artificiali costruite col premio e maggioranze naturali senza premio (con l'indicazione a favore di queste ultime) coincide grosso modo con la distinzione tra sistemi elettorali che più si allontanano dai modelli europei e quelli che meno se ne discostano: naturalmente all'interno di quest'ultima categoria ci possono essere varianti come il maggioritario a turno unico di tipo inglese o il nostro *mattarellum*.

Com'è ovvio, non si può trascurare *de lege ferenda* il requisito della praticabilità: purché si salvi il requisito primario che resta quello di una ragion sufficiente atta a giustificare il nome di riforma.

Leopoldo Elia