

Per il bipolarismo, contro la frammentazione difficile avere di più di ciò che può dare il referendum. Ma la priorità è eliminare il doppio rapporto fiduciario

(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

di Carlo Fusaro

1. I gravissimi difetti della legge 270/2005 sono arcinoti: furono messi in evidenza al momento della presentazione del progetto (comparso improvvisamente nel settembre 2005 nella forma degenerata del maxi-emendamento ad un progetto di legge che si sarebbe dovuto sostanzialmente limitare a eliminare lo scorporo dalla legislazione del 1993, a parte modificazioni minori); furono denunciati in tutto il corso del successivo blindatissimo iter parlamentare; furono analizzati successivamente. Se ne sono poi “apprezzati” gli effetti. Ora siamo in attesa dell’ormai prossima pubblicazione delle prime ricerche scientifiche (a partire da Chiaramonte A. & D’Alimonte R., *Proporzionale ma non solo*, tit. provvisorio, Bologna, Mulino, 2007; il volume consueto di *Itanes*): intanto, in ambito accademico si studia anche un riesame più complessivo della legislazione elettorale italiana che, ben al di là della formula (che conquista più agevolmente le prime pagine), abbisogna di una revisione, magari in vista di un futuro *Codice elettorale* (vi lavorano, fra gli altri: il gruppo di Astrid su “Riforme della legislazione in materia elettorale e ammodernamento della democrazia italiana”; il Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “V. Bachelet” della Luiss, in collaborazione con l’UPI, che ha pubblicato un “Rapporto” a cura di Guido Meloni; come sempre i Servizi studi delle due Camere e segnatamente quello della Camera dei deputati con i dossier 19 e 30 della XV legislatura; nonché, infine, il gruppo di lavoro guidato da Roberto D’Alimonte e da chi scrive, in vista della pubblicazione di un *libro bianco* sulla legislazione elettorale che raccoglierà i contributi originali di una dozzina di studiosi). Molto dunque bolle in pentola nel nostro mondo, mentre la politica – specie dopo la crisi di febbraio – e grazie al delinearsi sempre più concreta dell’ipotesi referendaria, è in grande agitazione con un sabba di consultazioni, sondaggi, ipotesi, dichiarazioni e quant’altro.

2. In relazione alla costituzione dei diritti, per dire così, a me stanno molto a cuore tre aspetti: (a) l’irragionevole esclusione degli elettori della Val d’Aosta dal novero di coloro che concorrono a determinare il premio di maggioranza; (b) il fatto che nella legge non c’è alcunché (a parte le liste bloccate) in attuazione dell’art. 51 Cost.: il tardivo tentativo in itinere venne impallinato senza pietà da una salda maggioranza trasversale alla Camera. Poi, un’iniziativa del ministro Prestigiacomo fu avviata ma ebbe il sapore di mero contentino, approvata da un ramo del Parlamento, e lasciata lì in attesa di tempi migliori. Ho evocato le liste bloccate, che *non* considero un difetto della 270/2005 perché possono essere un eccellente strumento a disposizione di quei gruppi dirigenti di partito che intendano nei fatti promuovere la rappresentanza delle donne (come di qualsiasi altro gruppo la cui presenza nelle assemblee rappresentative si intenda rafforzare). Naturalmente si tratta di volere¹. E poi (c) trovo ai limiti della illegittimità il ripristino del privilegio – per le forze parlamentari uscenti – di non doversi sottoporre al fastidio di cercare sottoscrittori per le proprie candidature.

3. Tuttavia, in relazione alla costituzione dei poteri, dal punto di vista autentico del merito costituzionale (espressione con la quale indico l’esigenza che la discrezionalità del legislatore sia utilizzata in conformità con la coerenza di fondo del sistema costituzionale e del suo buon

¹ Tralascio qui ciò di cui parlo dopo: la questione del *numero* dei candidati nelle liste bloccate: nessun problema quando si tratta di 4-5, gran problema quando sono 30, 40 e più!

funzionamento), cioè dal punto di vista del funzionamento del sistema politico e della forma di governo (e delle istituzioni politiche in generale), i difetti più gravi della legge 270/2005 sono altri, e di essi credo ci si debba innanzitutto occupare:

- a) il fatto che la legge incentivi, ancor più di quanto già non facesse la pre-vigente legislazione elettorale e di contorno, la frammentazione della rappresentanza parlamentare, la quale è un male in sé: il più grave, una volta che si consideri definitivamente bipolarizzato il sistema politico. E' ben vero che esistono modesti sbarramenti, ma essi vengono dimezzati per favorire il coalizzarsi dei partiti: ed è addirittura prevista l'esenzione dallo sbarramento per la lista maggiore fra quelle coalizzate che resti al di sotto di esso. Inoltre si è sciaguratamente voluto prevedere che possano concorrere a far assegnare il premio *tutte* le liste collegate, anche quelle non ammesse al riparto dei seggi: un formidabile moltiplicatore dell'offerta elettorale anche la più localizzata e modesta. A ciò si sono subito adeguati i comportamenti degli attori del sistema, giungendo a garantire posti sicuri o probabili nelle liste proprie, pur di indurre i titolari di alcuni marchi partitici considerati in grado di raccattare qualche voto marginale a presentare liste, pur senza speranza alcuna di anche solo avvicinare le soglie di accesso². Aggiungo (l'osservazione, fra gli altri, è di Stefano Merlini in particolare) che la facoltà di collegamento fra liste distinte, per la conquista del premio, comporta che anche i seggi aggiuntivi si ripartiscano fra una pluralità di liste, e ciò se non alimenta ancora una frammentazione già garantita, rende ancor più difficile l'individuazione di un baricentro nella maggioranza;
- b) il fatto che la legge preveda un cervelotico sistema di premi multipli al Senato, assolutamente irragionevole e immotivato dal momento che distorce la rappresentanza senza alcuno scopo utile e comprensibile (anzi con effetti potenzialmente controproducenti). Tuttavia, si badi bene: non è però la 270/2005 a provocare il rischio che le due Camere abbiano maggioranze diverse o addirittura alternative. Essa aggrava il rischio che la maggioranza, ancorché fortunatamente conforme, sia *ope legis* troppo debole e pertanto costretta ad operare costantemente sotto scacco di piccoli gruppi quando non, come ora capita, addirittura di ciascun singolo senatore. La legge 270/2005 nulla fa – anzi – per porre rimedio agli effetti di una divisione che nell'elettorato c'è, è netta, ma non è in sé eccezionale o patologica. Patologiche ne sono da noi le conseguenze sulla possibilità di dare al paese un governo efficace e responsabile; a questo proposito, peraltro, ben a monte, occorrerebbe si prendesse atto che incoerente con l'attuale assetto costituzionale è *qualsiasi* sistema di premi applicato ad entrambe le Camere in un sistema a bicameralismo paritario e indifferenziato, nel quale entrambe appunto sono ahimé titolari del rapporto fiduciario (la più clamorosa assurdità e il più serio errore compiuto dal Costituente): a ben vedere non esiste, puramente e semplicemente, formula elettorale che eviti il rischio delle due maggioranze contrapposte. Anche nell'ipotesi di medesima formula e medesimo elettorato attivo, questo discorso varrebbe: figuriamoci con l'attuale disciplina costituzionale della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica³;
- c) il fatto, infine, che la legge preveda un cocktail esplosivo fatto (i) di liste con un numero elevatissimo di candidati (fino a 44 alla Camera; fino a 47 al Senato), (ii)

² Il numero dei gruppi parlamentari della XV legislatura, senza dire delle “componenti” del gruppo misto, conferma una situazione patologica che nulla a che vedere con la fedele rappresentazione della volontà degli elettori: e dipende pressoché esclusivamente dall'ego ipertrofico e dall'interesse pressoché individuale di alcuni imprenditori politici (a volte di uno solo: Mastella, Di Pietro, ad esempio).

³ Infatti c'è chi (come Roberto D'Alimonte) suggerisce di estendere l'elettorato del Senato: ciò – si badi bene – ridurrebbe il rischio delle maggioranze contrapposte, ma non lo potrebbe mai eliminare concettualmente.

di liste che sono bloccate, (iii) di nessun limite al numero di candidature circoscrizionali che una stessa persona possa accettare: è questo mix che consente di trasformare la semplice candidatura in una sorta di “nomina” (grazie al gioco delle opzioni anche al di là delle prime posizioni in lista).

4. Tutto ciò detto, ha ragione Roberto D’Alimonte quando afferma che non la legge 270/2005 con tutte le sue storture, ma i collegi uninominali del 1993 rappresentano l’eccezione nel panorama dei sistemi elettorali adottati in Italia (almeno a partire dal 1919). Sin dal 2000⁴ era stato teorizzato l’affermarsi di una serie di leggi elettorali e forme di governo della transizione italiana caratterizzate da alcuni elementi comuni: (a) essere doppiamente misti: sia in quanto in parte rispondenti a una logica maggioritaria in parte a una logica proporzionalistica sia in quanto intervenienti contestualmente sulla legislazione elettorale e sulla forma di governo in senso stretto; (b) essere fondati su un vero e proprio scambio fra elezione diretta del vertice dell’esecutivo (con presumibile stabilizzazione di un rapporto fiduciario irrigidito dalla clausola *simul simul*) e garanzia di un pluralismo rappresentativo spinto fino alla frammentazione delle assemblee e assicurato da formule proporzionali con premio, ma senza sbarramenti sostanziali all’ingresso. Sotto questo aspetto si deve riconoscere che la legge 270/2005 rientra legittimamente in questa famiglia, anche se con elementi propri specifici che hanno portato ad accentuare alcuni difetti e introdurne altri.

5. Fare una nuova legge elettorale ha un senso solo se si riesce a evitare qualcuno almeno dei difetti di quella vigente: partendo beninteso dai più gravi. Ma a monte, la priorità è in ogni caso evitare di fare una legge elettorale con la memoria corta: una legge elettorale la quale trascuri o dimentichi (a) perché sorse nei primi anni Novanta un movimento referendario di riforma della politica; (b) quali difetti aveva il sistema proporzionale e la forma di governo italiana nella sua interpretazione pre-1993; (c) quali notevoli vantaggi e quali positive novità ha portato, insieme a difetti assolutamente marginali, la legge Mattarella che molti di coloro che oggi – giustamente avversano la legge Calderoli – hanno purtroppo, dissennatamente e irresponsabilmente concorso a demonizzare attribuendole colpe non proprie: a partire dal non aver combattuto la frammentazione, opbiettivi che certamente non fu dei legislatori del 1993 (anche se era dei referendari), come , e l’ho detto prima, non lo è stata dei legislatori che ci hanno dato le leggi elettorali e la forma di governo di comuni, province, regioni ordinarie. Fra i vantaggi incommensurabili delle riforme elettorali degli anni Novanta: la decisività del voto degli elettori, l’investitura diretta o virtualmente diretta del vertice dell’esecutivo, la possibilità concreta (e concretizzatasi) dell’alternanza, la legittimazione di tutte le forze politiche a far parte dei goevrni e delle maggioranze (abbiamo forse dimenticato che fino ad allora non era così?). Non è poco. Per dirla in due parole, dunque: il presupposto di qualsiasi nuova o rinnovata legge elettorale deve essere che essa non metta in alcun modo a repentaglio quel tanto di bipolarismo (incompiuto, male interpretato, zoppicante: si trovi l’aggettivo più adatto), che abbiamo a caro prezzo conquistato.

6. Ora riprendendo il primo punto (frammentazione), io dubito che ad essa si possa trovare soluzione a meno di una coraggiosa assunzione di responsabilità da parte dei partiti maggiori (oltre che, auspicabilmente dei partiti minori che dimostrino di saper vedere al di là dei propri interessi di bottega), del che non vedo più che vaghissime e lontanissime avvisaglie. Su questo punto, Giovanni Sartori ha ragione: la misura della validità di un’eventuale riforma sarà il livello e la qualità dell’opposizione delle forze politiche minori. Se nessuno o solo pochissimi strilleranno, sarà la riprova che il gioco non sarà valsa la candela e che siamo davanti a una riforma non buona e inefficace. Soluzioni se ne possono immaginare, come per altri aspetti, a iosa. Ma farne qui il catalogo ha poco senso: i collegi uninominali maggioritari non piacciono a questi, i collegi *plurality*

⁴ Chiedo venia: v. Fusaro C., *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in Chiamonte A. e D’Alimonte, R., *Il maggioritario regionale*, Bologna: il Mulino, 2000, pp. 49 ss.

non piacciono a quelli, sbarramenti seri non piacciono ad altri ancora, una proporzionale alla spagnola (collegi mediamente piccoli, niente recupero dei resti, assemblea da eleggersi piccola) non piacciono quasi a nessuno. Quindi cari colleghi, se siamo a ragionare come Melchiorre Gioia alla fine del Settecento su quale dei governi meglio si addica (in astratto) all'Italia, va bene facciamo come le gazzette e mettiamo in fila i soliti modelli di cui si vedono gli schemettini a dir poco da 20 anni. Ma se siamo a ragionare di qualcosa che sia concretamente possibile oggi, passiamo ad altro: o per lo meno lavoriamo su ipotesi almeno vagamente credibili, sapendo che al più si può immaginare qualche modesto passo in avanti in attesa di tempi migliori.

7. Quanto alla questione insorta di recente (ma non nuova: oggi aggravata però dal ricorso ai premi fatto dalla legge 270/2005) delle due maggioranze non conformi di Camera e Senato, sono convinto che anch'essa non può trovare soluzione a meno che non si cambi la Costituzione. E non nella direzione di estendere l'elettorato attivo... La strada maestra a mio avviso è un'altra; e si tratterebbe anche di un intervento tecnicamente semplice, a ben vedere: più di molti o quasi tutti quelli di cui si parla. Basterebbe riformare l'articolo 94 Cost. Sarebbe uno di quegli interventi di revisione "puntuali" tanto di moda attualmente, sul quale – in astratto – i consensi dovrebbero essere generalizzati. Si potrebbe poi lasciare intatto tutto il resto (scioglimento del Senato compreso), in attesa e in anticipazione di una più incisiva futura riforma del bicameralismo. La camera cui sottrarre il rapporto fiduciario, volenti o nolenti, non potrebbe naturalmente che essere il Senato, almeno finché permane l'attuale sua più limitata rappresentatività. Con ciò, oltretutto, ogni urgenza di rivedere la legge elettorale di quel ramo del Parlamento si ridimensionerebbe. Avremmo un netto miglioramento del sistema, anche se – me ne rendo ben conto – ci si troverebbe in una situazione in cui, eliminato il rapporto fiduciario, restando intatto il resto, il Governo potrebbe trovarsi in qualche disagio sul proprio indirizzo politico al Senato. Disagio, peraltro, nel raffronto con altri sistemi parlamentari bicamerali (nei quali è la Camera bassa ad avere l'ultima parola); certo non disagio nel raffronto con la situazione italiana attuale. Per questo rimarrebbe, poi – in ultima analisi - lo strumento dello scioglimento.

8. Quanto al liste bloccate lunghe e alle candidature plurime, questo problema non ha soluzione se non si torna a collegi uninominali o non si fanno circoscrizioni piccole. Escludo nel modo più assoluto che re-introdurre le preferenze sarebbe un miglioramento: tra l'altro osservo che, come per un gioco di specchi, nel dibattito sorto dall'entrata in vigore della 270/2005 sembra quasi che sia stata questa legge ad eliminare le preferenze. Invece, al Senato non c'erano *mai* state (non c'erano mai state liste!); e alla Camera *non c'erano più da 15 anni*. I 155 seggi della parte proporzionale della legge elettorale per la Camera del 1993 erano assegnati sulla base di liste tutte assai corte, ma tutte bloccate⁵. Una eccellente soluzione sarebbe smembrare le 26 circoscrizioni in collegi piccoli, ragionevolmente provinciali: ciò darebbe una media di poco più di sei candidati mediamente in ogni collegio; non ci dovrebbe essere recupero dei resti. Le liste rimarrebbero serenamente (intendo: senza scandalo) bloccate, passerebbe ogni tentazione di ripristino delle preferenze, si potrebbe imporre se non l'ordine alternato comunque un'adeguata presenza di genere (che con liste corte e cortissime darebbe effetti sicuri), lo sbarramento sarebbe implicito nel sistema. (in parte è il sistema adottato in Toscana). Le province più grandi (Torino, Milano, Roma e Napoli) eleggerebbero 24, 34, 42, 34 deputati ciascuna con sbarramento implicito assai basso a garanzia di un significativo diritto di tribuna, e sarebbe garantito il sicuro ingresso di gruppi a forte insediamento territoriale, tipo la Lega. Sarebbe probabilmente da mantenere un sistema premiale, magari a titolo transitorio e di sicurezza: perché nessuno potrebbe garantire con assoluta certezza la

⁵ Per apprezzare nella giusta dimensione il "livello" della legislazione del 1993, che anche a me a suo tempo non parve (beata ingenuità!) "abbastanza", desidero ricordare che le liste bloccate prevedevano da uno a quattro soli candidati, e per di più *alternati per genere*: poi questa norma cadde per l'improvvida Corte cost. sent. 422/1995. Quanto avanti eravamo tanti anni fa...

difesa dello schema bipolare, altrimenti. Ma già nella legge vigente il premio è eventuale e di entità variabile a seconda della bisogna⁶.

9. Nessuna delle soluzioni ipotizzate che difendano senza alcuna incertezza il bipolarismo e combattano seriamente la frammentazione, tuttavia, mi pare sia nelle possibilità di questo Parlamento: esse presumerebbero, credo, un accordo che, come minimo, coinvolgesse Ds, Margherita (il nerbo del futuro partito democartico), Forza Italia ed An. Ma è un'ipotesi della quale manca il presupposto: la disponibilità di queste forze politiche a rischiare insieme la rottura – almeno momentanea – con gli attuali alleati minori, costi quel che costi (incluso il superamento del goevrno Prodi II). Ciò implicherebbe la disponibilità a costituire e/o sorreggere un *governo di sei mesi* per fare una legge del genere e tornare subito al voto, di nuovo contrapposti. Mi pare una cosa che non esiste. Per questo, io penso, resta, in concreto, solo il *referendum*. Sia come pungolo forte, prima e dopo il voto, specie nei confronti forze minori delle quali in ogni caso ridurrebbe il potere negoziale (anche se è certo che alcune di esse non esiterebbero a cercare di provocare immediate elezioni anticipate per rinviare il referendum); sia come strumento per ottenere, in caso di risultato positivo, una disciplina comunque migliorata, dalla quale poi ripartire in temi e con maggioranze più adatte. Migliorata in che senso e perché?

- a) Perché l'abolizione della possibilità di coalizzarsi fra più liste in vista del premio, porterebbe a uno sbarramento implicito del 4% (sparirebbero gli sbarramenti di favore per i coalizzati).
- b) Perché l'assegnazione del premio su base *plurality* alla singola lista con più voti, ridurrebbe drasticamente la visibilità dei partiti minori⁷, e inoltre metterebbe le forze politiche di maggior dimensione in grado di negoziare le alleanze sotto il medesimo simbolo da posizioni di maggior forza, con effetto di incentivo dell'omogeneità dell'indirizzo politico di tutta evidenza.
- c) E' vero che il premio alla sola lista vincente indurrebbe (non obbligherebbe, però!) a mettersi insieme per conquistarlo, pronti, magari, a ridiversi dopo. Ma, a parte che la lista di coalizione non sarebbe, appunto, qualcosa di necessario o dovuto, ma di una scelta, non c'è dubbio che i partiti a vocazione maggioritaria (maggioritaria non nel senso stretto di fautori di formule maggioritarie, ma nel senso di partiti che si candidano a governare potenzialmente anche da soli il paese, in grado di raccogliere – da soli – sufficienti consensi) se ne dovrebbero avvantaggiare in ogni caso. Se ne avvantaggerebbe primo fra tutti il futuro Partito democratico: il quale, del resto, ha un senso se nasce come partito a vocazione maggioritaria; anche contro la prospettiva di esso fu concepita la legge 270/2005!⁸ D'altro canto si continua a sottovalutare quanto fortemente inciderebbe sui partiti minori la micidiale accoppiata di premio alla lista e sbarramento al 4%. Una cosa mi sembra difficilmente contestabile: la formula che residuerebbe da un esito favorevole della prova

⁶ Effettivamente un sistema del genere, elezione del presidente a parte (che bipolarizza di per sé, ma è comunque garantita dal premio), somiglierebbe molto al sistema elettorale introdotto dalla legge R. Toscana 25/2004. Che infatti ha funzionato egregiamnete, sia pure in un contesto favorevole. Tra l'altro ha elevato a oltre il 25% la rappresentanza di donne nel consiglio regionale, record italiano per qualsiasi assemblea legislativa (e probabilmente anche di ente locale).

⁷ Nessuna visibilità sulla scheda, meno visibilità sui media, meno accesso tv e radio, nessun diretto e proprio rimborso, *inapplicabilità* dell'art. 14.2 del Reg. Camera che permette le deroghe al numero minimo dei deputati per costituire gruppo.

⁸ Qualcuno teme che il Pd sarebbe costretto a rinunciare a presentarsi col proprio simbolo (per inseguire i propri alleati). Ma ciò non è per nulla detto: perché mai il PD dovrebbe rinunciare al suo simbolo? Sarebbe una forza dal 30-35% in su, di gran lunga la maggiore: e potrebbe imporre le sue condizioni agli alleati. Starebbe alla sua classe dirigente rifiutare i c.d. "ricatti", naturalmente.

referendaria sarebbe più vantaggiosa, per i partiti maggiori, di qualsiasi altra oggi anche lontanamente all'orizzonte.

- d) Infine, non si avrebbero più le candidature multiple. I vertici dei partiti potrebbero certo controllare ancora le candidature, esattamente come oggi, e come sempre in passato, ma non potrebbero più fare i loro giochetti a posteriori approfittando delle opzioni (ciò che davvero ha trasformato molte elezioni in nomine). Essi, dunque, sarebbero costretti ad agire in uno stato di sana incertezza in ordine all'esito del voto – a parità di consensi – in termini di eletti. Una cosa non da poco.

10. Tornando al Senato, infine, ribadisco che *non* esiste soluzione che possa evitare l'onere della revisione costituzionale. Del resto la dimostrazione è sotto gli occhi di tutti: se avessimo avuto il premio nazionale al Senato avremmo avuto due Camere con due salde maggioranze contrapposte investite dal voto popolare grazie al premio, un bel capolavoro di ingegneria elettorale e costituzionale! Il vero è che *bipolarismo e bicameralismo con doppio rapporto fiduciario sono irreconciliabili*: sono, costituzionalmente parlando, un *nonsense*. Figuriamoci poi se, a complicare ciò che è già complicato, si aggiunge un elettorato attivo che non è il medesimo, ma anzi si differenzia per ben sette classi d'età! E anche l'estensione dell'elettorato del Senato ai maggiorenni migliorerebbe le prospettive, ma mai potrebbe dare la *certezza della conformità maggioritaria* nelle due camere. Detto altrimenti: oggi, finché il formato della competizione elettorale resta bipolare (e bipolare deve restare!), le due maggioranze conformi sono destinate a restare una fortunata e sempre più rara coincidenza sulla quale nessuna classe dirigente degna del suo ruolo dovrebbe fare conto. In ultimissima analisi, proprio questa a me pare dunque la priorità delle priorità: perché le due assemblee e il doppio rapporto fiduciario minano alle radici il bipolarismo, la decisività del voto popolare, una democrazia dell'alternanza, la forza e il prestigio del governo democratico e della sua guida unificante direttamente legittimata dai cittadini. *Hic Rhodus hic salta*: certi nodi vengono al pettine e vanno affrontati.