

Seminario ASTRID
Quale riforma elettorale serve al Paese?
Roma, 28 maggio 2007

Intervento di Giuseppe Calderisi

Ringrazio per l'invito e la possibilità di intervenire. I temi in discussione sono molti e complessi, le sollecitazioni numerose, il tempo a disposizione è invece limitato. Pertanto, sarò necessariamente sommario affrontando solo alcune questioni. La prima riguarda le riforme costituzionali: ritengo che con la vittoria del No al referendum del 25 giugno dell'anno scorso sia stata persa una grande occasione per arrivare ad una riforma condivisa. Per riforma condivisa non intendo, ovviamente, il testo che era stato approvato nella scorsa legislatura dalla Casa delle Libertà, un testo che aveva certamente limiti e lacune tecniche, ma che perseguiva finalità largamente condivise: superamento del bicameralismo paritario con la sottrazione della fiducia al Senato, riduzione del numero dei parlamentari, rafforzamento dei poteri del premier, modifica del Titolo V. Guardacaso, gli stessi obiettivi di riforma di cui si parla oggi. Se non ci fosse stata una gran fretta di andare al referendum subito dopo le elezioni e fosse stato possibile votare in autunno come avvenne nel 2001 per la riforma del Titolo V del centrosinistra, se ci fosse stato un po' di tempo per sedimentare l'esito delle elezioni, forse avrebbe potuto prendere corpo il tentativo ragionevole di arrivare ad una convergenza bipartisan: l'approvazione della riforma nei suoi obiettivi di fondo, con l'impegno alla sua riscrittura tecnica, una riscrittura consentita dal fatto che la sua entrata in vigore era differita nel tempo (a parte le modifiche opportune e urgenti al Titolo V). Si sarebbe partiti dal testo dalla CdL - finalmente legittimata a modificare la Carta del 1948 - ma sarebbe stato questo Parlamento, a maggioranza di centrosinistra, a riscrivere e perfezionare la riforma, anticipandone, se possibile, anche l'entrata in vigore. Se si fosse realizzata questa convergenza bipartisan, oggi staremmo in una situazione completamente diversa: avremmo una legislatura costituente, il governo Prodi sarebbe stato il primo a beneficiarne. Invece si è andati al referendum in tutta fretta, addirittura a fine giugno, gli elettori sono stati sottoposti ad una pesante campagna di demonizzazione e disinformazione sui contenuti della riforma, con il bel risultato che l'Italia si trova a dover competere nello scenario internazionale senza aver ammodernato le proprie istituzioni,

diversamente dalle altre democrazie. Certo, non sarebbe stato il percorso riformatore più lineare e desiderabile, ma bisogna saper cogliere le occasioni che si presentano e cercare di utilizzarle, difficilmente le vicende storiche seguono un percorso lineare e razionale. Oggi si parla di riforma del bicameralismo perfetto, questione essenziale anche per la riforma elettorale, ma sappiamo benissimo le difficoltà legate al paradosso del “riformatore che deve riformare se stesso”: è impensabile che questo Senato, caratterizzato da equilibri politici così precari (occorre ricordare che la CdL ha ottenuto oltre 200 mila voti in più e che il centrosinistra si regge su uno o due voti in più, spesso grazie ai senatori a vita), possa decidere di rinunciare ai poteri di cui dispone oggi, non solo il rapporto fiduciario ma tutto ciò che una riforma del genere necessariamente comporta (se il Governo non può porre la fiducia al Senato federale, significa che il Senato federale non può avere l’ultima parola sulle leggi e sulle mozioni che riguardano l’attuazione dell’indirizzo politico del governo, altrimenti si impedirebbe la governabilità; il Senato federale può avere il diritto di proposta e di emendamento, il suo voto contrario può determinare una pausa di riflessione o obbligare la Camera politica ad un voto a maggioranza qualificata; insomma, un Senato capace di incidere soprattutto in relazione alla propria autorevolezza, ma che non può certamente disporre del potere di veto sul programma di governo). Sappiamo tutti che l’attuale Senato non è assolutamente in grado di realizzare una riforma costituzionale di questa portata. Ecco perché il 25 giugno dell’anno scorso è stata persa un’occasione storica probabilmente irripetibile per molti anni a venire.

Ma ci sono anche altre modifiche costituzionali di cui si parla che meritano qualche osservazione. Ad esempio, sulla forma di governo si propone la nomina e la revoca dei ministri. Va benissimo, per carità, ma non cambierebbe molto, perché sappiamo benissimo cosa avviene con i governi di coalizione: un ministro tecnico lo si revoca anche oggi senza un formale potere di revoca, ma un ministro politico, cioè capo o esponente di un partito (pensiamo a Mastella o a Pecoraro Scania), non lo si riesce a sostituire neppure se c’è il potere di revoca. Ancora: si propone la sfiducia costruttiva, ma non possiamo dimenticare di averla già sperimentata in Italia dal ’90 al ’93 nei Comuni, senza alcun risultato, tanto è vero che nel ’93 si è introdotta l’elezione diretta del Sindaco, perché con i governi di coalizione le crisi sono extra parlamentari e un meccanismo di stabilizzazione come la sfiducia costruttiva non ha alcuna efficacia; a parte la considerazione che la

fiducia costruttiva, se effettivamente messa in atto, significherebbe cambiare o addirittura capovolgere, anche radicalmente, la maggioranza espressa dagli elettori. Non mi sembra che una riforma del genere sia condivisa all'interno dello stesso centrosinistra (al di là del fatto di essere stata inserita nel programma dell'Unione, non a caso in forma piuttosto criptica). Quindi, per quanto riguarda la forma di governo dovremmo ragionare e approfondire di più le possibili soluzioni. Le proposte che vengono formulate dal centrosinistra sulla forma di governo hanno scarsa rilevanza, esse non porterebbero affatto al rafforzamento dei poteri del premier e al miglioramento della governabilità.

Oggi si è parlato molto e si è messo in discussione il premio di maggioranza. Si può certamente farlo, ma allora dovremmo inserire nel ragionamento anche il potere di scioglimento. E' vero, il premio di maggioranza e le norme "antiribaltone" ingessano il sistema, sono meccanismi che personalmente non prediligo, sono "ortopedie" elettorali o costituzionali relativamente estranee alle altre democrazie parlamentari, le quali però, a partire dal governo di gabinetto inglese, conoscono il potere di scioglimento in capo al premier, controbilanciato dal potere dell'Assemblea di sfiduciare il premier (e anche di cambiarlo), due principi inscindibili, secondo Bagehot. Se non si vogliono le rigidità del premio di maggioranza e delle norme antiribaltone, allora occorre prendere in considerazione il potere di scioglimento, una sua disciplina equilibrata come, ad esempio, quella prevista in Svezia. Non credo proprio che questa strada sia preclusa dalla vittoria del No al referendum - come qualcuno in sala obietta - il testo della CdL non si basava sul potere di scioglimento, ma su una norma "anti-ribaltone" che è tutt'altra cosa. E poi sto parlando di un tentativo di individuare soluzioni condivise, come quella che era contenuta in un disegno di legge presentato nella scorsa legislatura da alcuni senatori del centrosinistra (in particolare dai senatori Tonini e Morando, disegno di legge sottoscritto in un certo momento anche dal senatore Amato). So che non è facile individuare soluzioni condivise, il mio è un auspicio, un invito a condurre una riflessione: il premier inglese ha il potere di scioglimento, quello spagnolo ha il potere di scioglimento in base all'articolo 115 della Costituzione spagnola, il Premier svedese ha il potere di scioglimento, le tendenze prevalenti nel diritto comparato vanno in questa direzione.

Vengo più direttamente alla legge elettorale. Discutiamo pure a trecentosessanta gradi, anche sui modelli, però dobbiamo porci il problema di come si fa poi a tradurre in pratica ciascuna ipotesi di

riforma. Chi avanza una proposta non può esimersi dall'indicare il percorso per realizzarla, a partire dal governo e dalla maggioranza che può consentirne l'approvazione. Solo a questa condizione si può accettare di non limitare la discussione alle proposte dal professor D'Alimonte o a sue varianti e integrazioni, come ha fatto l'on. Franceschini, il quale ha posto chiaramente la questione politica di fondo: con il governo Prodi non si possono realizzare riforme sostanzialmente diverse da queste. Affermazione difficilmente contestabile. Infatti, riforme di diversa natura porterebbero immediatamente alla caduta del governo Prodi. Devo dire che personalmente non disprezzo affatto i miglioramenti del sistema vigente contenuti nelle proposte del professor D'Alimonte, in particolare il premio di maggioranza al Senato, distribuito su base regionale nel pieno rispetto dell'articolo 57 della Costituzione. Non sono miglioramenti di poco conto. Sottovalutarli e scartarli con sufficienza mi sembra del tutto sbagliato. Ritengo che sia invece una strada da praticare con realismo. Altrimenti occorre essere consapevoli che non può essere il governo Prodi a consentire l'approvazione di riforme di più ampia portata. Se, ad esempio, qualcuno propone il sistema spagnolo, sono subito d'accordo, ma come si fa a realizzarlo? In Spagna c'è uno sbarramento implicito che nella gran parte delle circoscrizioni va oltre il 15-20%. Chi approva una riforma di questo tipo? Una certa idea ce l'ho, una strada certamente difficile. Volevo parlarne alla fine del mio intervento, ma il senatore Amato mi chiede di parlarne subito. Accedo alla richiesta, necessariamente in modo sintetico. Devo premettere che sono un moderato sostenitore del referendum elettorale, moderato perché riconosco i limiti del quesito, necessariamente di tipo abrogativo. La strada che vedo, l'unica alternativa alle proposte del professor D'Alimonte - strada che inevitabilmente postula un governo diverso da quello attuale, sia pure per pochi mesi - è legata ad un tentativo di gestire il referendum non lasciandolo all'antipolitica, ma governandolo con la politica, da parte delle forze partiti maggiori più interessate alla governabilità del sistema, un tentativo da realizzare in modo bipartisan: utilizzare il referendum per una riforma sul modello spagnolo.

Tornando al merito della legge elettorale, mi sia consentito un ricordo personale: nel '94-'95 ero relatore alla Camera delle proposte di legge per la riforma del sistema di voto regionale. Si partiva dal disegno di legge del governo che proponeva, oltre all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, il collegio uninominale maggioritario anche a livello regionale, in linea con il

sistema elettorale nazionale. Nella stessa direzione erano orientati anche alcuni deputati del centrosinistra. Nonostante questo, il centrosinistra attuò un ostruzionismo feroce contro quel disegno di legge, lo ricorderanno senz'altro il professor Elia e il professor Bassanini che ora sono seduti accanto a me e che allora erano proprio alla testa di quell'iniziativa ostruzionistica che aveva come bersaglio non solo l'elezione diretta del Presidente della Giunta, ma anche il collegio uninominale maggioritario. Il blocco di quel disegno di legge mi indusse alle dimissioni come relatore proprio per la mia contrarietà ad un sistema elettorale basato sulla proporzionale e sul premio di maggioranza. Fu così che nacque il "Tatarellum". Fu per volontà del centrosinistra che a livello regionale fu introdotto il premio di maggioranza insieme ad una singolare norma "antiribaltone", frutto della fantasia creativa del prof. Elia. Personalmente ero contrario perché temevo le conseguenze future di quella scelta. Un sistema politico non può funzionare con tanti sistemi elettorali diversi ai vari livelli di governo, se viene sollecitato in tante direzioni diverse diviene una maionese impazzita. Per certi versi, era "quasi" inevitabile che l'affermazione della proporzionale con premio di maggioranza a livello regionale, oltre che a quello comunale e provinciale, non finisse per influenzare e condizionare le scelte anche a livello nazionale. Il fallimento del referendum elettorale del 1999 volto a sopprimere il riparto proporzionale del 25 per cento dei seggi ha cancellato il "quasi" e ha aperto le porte alla modifica del sistema elettorale realizzata nel 2005, ma che incubava già dalla precedente legislatura. Gli esponenti del centrosinistra che ora vogliono mettere in discussione il premio di maggioranza dovrebbero quantomeno ricordare che a riproporre politicamente e culturalmente il premio di maggioranza - dopo il fallimento della legge del 1953 - è stato proprio il centrosinistra, con alcuni tra i suoi più autorevoli esponenti (a partire dall'on. De Mita che negli anni '80 lo propose in funzione antisocialista, come certamente ricorderà il senatore Amato).

Adesso, non credo serva a qualcosa demonizzare il premio di maggioranza, soprattutto se non c'è la volontà politica di cambiare governo per rendere praticabili altre soluzioni. Come già detto, le correzioni al sistema vigente non vanno sottovalutate, non mi soffermo su di esse solo per motivi di tempo e perché sono state già illustrate ampiamente dal professor D'Alimonte e dagli on. Franceschini e Valducci.

Mi soffermo solo su alcune ipotesi che sono circolate e che, a mio avviso, sono da scartare decisamente. La prima è il c.d. "Provincellum". Oltre ad essere basato anch'esso sul premio di maggioranza, è un sistema assurdo che non realizza affatto un migliore collegamento tra eletti ed elettori. Basta pensare al fatto che vi sarebbero collegi "uninominali" con più eletti, anche 5, 6, 7, mentre oltre la metà dei collegi rimarrebbe senza alcun eletto; vi sarebbero collegi in cui sono eletti, ad esempio, il quarto, l'ottavo e l'undicesimo arrivato e non chi ha preso più voti, in quanto l'elezione dipende solo dalla graduatoria interna a ciascuna forza politica, con una esasperata competizione all'interno di ciascun partito, una sorta di gara a chi fa perdere più voti al proprio partito nei altri collegi...un sistema davvero assurdo. Per quanto riguarda le modifiche al sistema vigente sono contrario e sconsiglio fortemente l'ipotesi di mettere una soglia al di sotto della quale non assegnare il premio di maggioranza. Il problema di un premio eccessivo esiste sul piano teorico, va risolto, ma occorre scartare questa soluzione che avrebbe conseguenze negative e devastanti per la tenuta del bipolarismo. Infatti le elezioni subirebbero una singolare trasformazione: da una competizione per vincere le elezioni, diverrebbero una competizione per non far prendere il premio di maggioranza a nessuno (come ci insegna il caso del Trentino). La soluzione per evitare un premio eccessivo è semmai un'altra, è quella di mettere una soglia massima al premio (ad esempio il 15 per cento), attribuendolo comunque alla coalizione che ha ottenuto più voti (o più eletti).

Vengo al sistema tedesco. Essendo proporzionale puro (salvo sbarramento), il sistema elettorale tedesco "fotografa" la realtà esistente. In Germania ha finora fotografato la realtà di un sistema già bipolare per ragioni storiche, culturali e costituzionali. La messa fuori legge dei partiti estremisti negli anni '50 ha infatti favorito la formazione di due grandi partiti (Cdu e Spd), ciascuno attorno al 40 % dei consensi, su cui si è finora basato il bipolarismo tedesco. Solo i leader di questi due partiti concorrono alla carica di cancelliere (Liberali e Verdi non sognano neppure di coltivare questa ambizione). Però, dopo l'unificazione, è bastato l'accesso al Bundestag di un quinto partito, il Pds (comunisti dell'Est e socialisti di sinistra), per mettere in crisi il sistema: infatti né Cdu più Liberali né Spd più Verdi raggiungono la maggioranza assoluta dei seggi, né - d'altro canto - i socialdemocratici accettano di allearsi con la sinistra estrema. Importato in Italia, il sistema elettorale tedesco, non darebbe affatto vita ad un bipolarismo come quello tedesco, ma segnerebbe

la fine del bipolarismo, fotografando la frammentazione del nostro sistema politico. Innanzitutto, lo sbarramento del 5% potrebbe essere facilmente eluso attraverso aggregazioni elettorali che si scindono dopo il voto oppure attraverso il gioco delle desistenze consentendo a soggetti minori di vincere almeno 3 collegi uninominali. Non solo: con l'elusione dello scorporo (utilizzando simboli diversi nell'uninomiale e nel proporzionale) i seggi assegnati in sovrannumero rischierebbero di accrescere il numero dei parlamentari fino al 50 per cento in più (in totale oltre 900 deputati e 450 senatori). Ma, anche ammesso (e non concesso) che non si verifichi alcuna elusione o aggiramento della clausola di sbarramento e dello scorporo, in Italia il sistema elettorale tedesco darebbe rappresentanza ad almeno sette partiti (Alleanza Nazionale, Forza Italia, Lega Nord, Unione dei democratici cristiani e di centro, Democratici di sinistra, La Margherita, Rifondazione comunista). Senza alcun incentivo ad aggregarsi o a coalizzarsi, ogni partito si presenterebbe da solo, senza dar vita ad alleanze pre-elettorali e gli elettori non potrebbero scegliere direttamente il governo. Gli esecutivi si formerebbero solo dopo il voto, in Parlamento. In particolare, non avrebbero interesse a stipulare accordi pre-elettorali i partiti che si collocano nel mezzo del continuum destra-sinistra dell'elettorato, disponibili a formare governi sia di centrodestra che di centrosinistra, con l'obiettivo di dar vita, alla ricostruzione del "Grande centro" o, comunque, al "partito di mezzo". Insomma, è accettabile un sistema in cui un partito del 5 o 6 per cento abbia le "mani libere" e possa decidere dopo il voto se allearsi con il centrosinistra o con il centrodestra? A mio avviso assolutamente no.

Altra cosa è il sistema spagnolo. Personalmente, lo ripeto, lo sottoscriverei, anzi l'ho già sottoscritto, avendo contribuito alla redazione della prima proposta di legge al riguardo, la proposta di legge n. 2441 presentata alla Camera dall'on. Della Vedova. Ovviamente il sistema spagnolo va bene a condizione che non se ne alterino le caratteristiche fondamentali (collegi molto piccoli, niente recupero nazionale dei resti, niente voto di preferenza). Il mio gradimento per il sistema spagnolo è anche legato alla sua semplicità, caratteristica che andrebbe molto rivalutata. Al riguardo il sistema inglese - nei cui confronti va sempre la mia preferenza - è certamente imbattibile, sono sufficienti tre righe per scrivere il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi. Ma anche il sistema spagnolo si può scrivere in pochissime righe. Il sistema inglese si basa sul collegio uninominale maggioritario, quello spagnolo sulla proporzionale, ma entrambi si svolgono in un solo turno di votazione, con una sola scheda e un solo voto. Entrambi privi di rigide ortopedie come il

premio di maggioranza e la norma “antiribaltone”. Entrambi capaci di dar vita a sistemi politici sostanzialmente bipartitici, nei quali il potere di scioglimento nelle mani del premier è fondamentale per l’affermazione del principio di responsabilità politica.

Ma una soluzione come quella spagnola può essere perseguita solo se si prende in considerazione con coraggio l’ipotesi di un governo diverso, con un accordo politico bipartisan, utilizzando la spinta che può scaturire dal referendum ed evitando che tale spinta sia cavalcata dall’antipolitica. Questa è l’unica grande sfida, l’unica chance che abbiamo per cercare di approvare una riforma elettorale adeguata rispetto alle esigenze del paese.

E’ una strada obiettivamente molto, molto difficile. Ma se non si vuole percorrerla, allora c’è solo la proposta del professor D’Alimonte, l’unica compatibile con gli attuali equilibri politici.