

Seminario ASTRID
Quale riforma elettorale serve al Paese?

Roma, 28 maggio 2007

Intervento di Oreste Massari

Vorrei toccare solo due punti: premio di maggioranza e lista bloccata.

Il premio di maggioranza si inserisce in un contesto di vicenda elettorale e istituzionale in Italia in cui in qualche modo c'è stata la forzatura di voler caricare sul sistema elettorale anche i problemi della forma di governo. In questo abbiamo fatto una confusione, e cioè abbiamo trattato la forma di governo come una appendice delle esigenze che scaturivano dalla legge elettorale. Abbiamo avuto così via via l'indicazione del premier sulla scheda, la proposta di affidare al premier il potere di scioglimento, ora da ultimo il premio di maggioranza. Tutte queste proposte si inseriscono in una visione secondo cui è il sistema elettorale, costruito in un certo modo, che deve portare ad una forma di governo di tipo particolare (che è poi quella del cosiddetto "premierato forte"). Questa è una forzatura, perché tutti i sistemi elettorali, siano esso frutto di ingegneria elettorale o retaggio storico, non si pongono direttamente il problema della forma di governo. I sistemi elettorali hanno molte funzioni ma, relativamente alla forma di governo, l'unico problema che si pongono è di ridurre la frammentazione, punto. Poi la forma di governo è trattata distintamente, sia esso parlamentarismo razionalizzato (come nel caso tedesco e spagnolo), sia esso semipresidenzialismo (come nel caso francese, ma anche di altri casi). Il sistema elettorale può spingersi solo fino ad un certo punto, e si spinge normalmente, quando si propone di esercitare una costrizione, solo alla fase di entrata della volontà popolare, attraverso vari meccanismi selettivi: soglia di sbarramento, circoscrizioni piccole, formule elettorali, ecc. Non c'è una costrizione in uscita come vorremmo fare noi, caricando la legge elettorale di altre funzioni che devono essere trattate, nel caso, distintamente sul terreno della forma di

governo. Ora il premio di maggioranza, a mio avviso, si inserisce in questa idea di democrazia immediata. Si obietta: «ma anche in tutti i sistemi elettorali, per esempio in quello inglese, c'è la disproportionalità e quindi un premio». Sì, c'è un premio, ma intanto questo premio è implicito, non è esplicito, essendo operante collegio per collegio, e non è imposto esplicitamente dall'alto, dipendendo invece dalla geografia elettorale. Questa caratteristica fa molta differenza, perché collegio per collegio significa che poi i risultati dei premi possono essere diversi a seconda dei partiti, a seconda dei radicamenti territoriali, e comunque è un retaggio storico. Il collegio uninominale in Inghilterra viene conservato soprattutto perché consente il rapporto tra il deputato e la sua *constituency*, consentendo un rapporto di *accountability* e di *responsiveness* tra eletto ed elettori del collegio. Quindi un premio imposto dall'alto è una forzatura eccessiva. Del resto, cercando nella letteratura elettorale comparata, non c'è un grande spazio affidato ai premi espliciti, ai cosiddetti *bonus*, non c'è una elaborazione o una esperienza dottrinarica sul premio di maggioranza. I casi che presentano un premio sono relativamente rari e sono tutti periferici. Comunque sia, il premio di maggioranza in Italia non elimina piccoli partiti, li aumenta, li rende più indispensabili e soprattutto mantiene l'eterogeneità della coalizione di governo, non risolve i problemi che avevamo anche prima con la precedente legge elettorale. Berlusconi, nel precedente Governo, aveva una maggioranza di 100 deputati, non è che le cose siano andate meglio circa i frutti della governabilità. Il premio di maggioranza ha il vantaggio di dare una maggioranza iniziale, ma lo svantaggio di non garantire assolutamente la stabilità di governo, mantenendo un multipartitismo estremo e frammentato all'interno della maggioranza parlamentare.

Tra l'altro bisogna notare che c'è attualmente una maggioranza di centro-sinistra grazie al fatto che il premio di maggioranza al Senato non è stato applicato come sarebbe dovuto essere applicato. I premi regionali si sono neutralizzati tra loro. Ma se ci fosse stato un premio nazionale anche al Senato, come sarebbe logico, ci sarebbe stata in questo ramo del parlamento una maggioranza di centro-destra, avendo ottenuto circa 250.000 voti in più del centro-sinistra. Dunque avremmo avuto due maggioranze diverse con tutte le conseguenze del caso. Due premi di maggioranza dati a due camere che entrambe esprimono la fiducia è un controsenso logico, politico e istituzionale.

Un inciso sul referendum. Pur non entrando nel merito della questione dell'ammissibilità o meno, resta però il fatto dell'assurdità dell'attuale legge elettorale, che non sarebbe modificata da un esito positivo del referendum. Proviamo a fare un esperimento mentale: mettiamo che alla Corte Costituzionale venga sottoposta l'attuale legge elettorale. C'è da chiedersi se potrebbe passare il premio di maggioranza al Senato così come è oggi. E' segno di ragionevolezza avere singoli premi regionali? Al di là delle tecniche giurisprudenziali, che logica ha il premio regionale? Non può essere invocato in nome della governabilità, dato che la governabilità in una singola regione, conseguita con il premio di maggioranza, non ha nessun effetto sulla governabilità nazionale. E' una questione di buon senso o di senso comune: il premio regionale è completamente ragionevole. Nel nostro esperimento mentale, la Corte dovrebbe bocciare questa irragionevolezza patente. Se comunque il premio di maggioranza può avere un senso e una ragionevolezza, il senso è quello di registrare la volontà degli elettori, quindi contando i voti. La proposta che questa mattina l'Onorevole Franceschini ci ha fatto e che viene ripresa da una proposta precedente di D'Alimonte, consistente nel dare il premio sulla base dei ai seggi, personalmente la ritengo un' ulteriore forzatura. Ricordiamoci che la proposta originaria del centro-destra parlava appunto di dare il premio di maggioranza ai seggi; il centro-sinistra insorse, giustamente, dicendo che era una truffa, perché data la configurazione del centro-sinistra, c'erano molti partiti del centro-sinistra che non avrebbero superato la soglia e quei voti dunque sarebbero andati persi. Il premio di maggioranza, se proprio deve essere mantenuto, allora è più democratico rapportarlo ai voti e non ai seggi. In realtà il voto di maggioranza in Italia è figlio dell'idea di democrazia immediata, perché solo con il premio c'è la sicurezza – che nel caso del bicameralismo paritario non è tale – che gli elettori scelgano direttamente una maggioranza ed un governo. Ora è dato di ritrovare forme di democrazia immediate in Inghilterra, in Spagna, in Germania, ecc., ma non sono in antitesi con la democrazia mediata. Queste democrazie rientrano pur sempre nella forma di democrazia rappresentativa e parlamentare. Si manifestano anche come democrazie immediate grazie alla configurazione del sistema partitico, ma non c'è contrapposizione con la democrazia parlamentare. Altro inciso: Calderisi continua a parlare di premierato forte, con un premier dotato del potere di

scioglimento. In larga misura, quest'idea di un potere di tipo presidenziale è una favola (sicuramente lo è nel caso del Regno Unito, dove il premier ha la facoltà di stabilire solo la data più opportuna al suo partito delle elezioni) . Il potere di scioglimento affidato al premier non dipende tanto dalla forma di governo (“premierato forte”), quanto dalla forma di Stato, perché presente in paesi che sono monarchie (Uk, Spagna, Svezia, Giappone). Se andiamo poi a vedere nel merito la formulazione di questo potere, troviamo sempre delle forti limitazioni. In Spagna la Costituzione parla di potere di scioglimento del premier “sentito il Consiglio dei Ministri”, il che significa, quanto meno, una forma di collegialità. In Svezia quando si scioglie anticipatamente la legislatura, la nuova legislatura dura solo il tempo necessario a terminare la scadenza normale della legislatura precedente, il che ne limita fortemente la convenienza. In Inghilterra il potere di scioglimento del premier è frutto di un equivoco storico (tramandatosi per inerzia, come ho cercato di dimostrare in un mio saggio sul premierato inglese), comunque esso può essere esercitato solo in accordo, esplicito o implicito, con il partito del premier. In tutti i casi esistenti, il limite del potere di scioglimento è insomma che non può essere esercitato contro la propria maggioranza, ma semmai contro l'opposizione (o, come nel caso giapponese, contro le fazioni del partito al governo, ma avendo la maggioranza di questo a favore).

Concludo sull'altro punto, sulla lista bloccata. Anche in questo caso si leggono opinioni discutibili, come quando si afferma che “nei sistemi elettorali il voto alla lista bloccata è la norma e il voto di preferenza è l'eccezione”. Ora, la comparazione per stabilire quanto è diffuso il voto al partito e il voto alla persona, non si può fare solo all'interno dei sistemi proporzionali. La comparazione deve includere tutti i sistemi elettorali, compresi quelli maggioritari, fondati sul collegio uninominale, o altri tipi di proporzionale come il voto singolo trasferibile. Se facciamo questa comparazione, possiamo vedere che oggi nel mondo i sistemi che in qualche modo equilibrano il voto alla lista con il voto alla persona, sono la stragrande maggioranza rispetto ai sistemi con lista bloccata. La tendenza, semmai, è quella di incrementare il voto alla persona rispetto al voto alla lista/partito. E' interessante citare il fatto che in Svizzera, per esempio, nelle ultime cantonali, si è prodotta una innovazione che permette agli elettori di votare i singoli candidati senza che il voto vada al partito o candidati

di diverse liste o candidati senza partito. (“scheda senza intestazione”). Il Olanda, parimenti, si sta facilitando sempre più l’espressione del voto di preferenza, abbassando via via la soglia oltre la quale è ritenuto valido questo voto. Cito questi casi per mostrare come la richiesta di voto alla persona stia andato molto avanti proprio in quei paesi, come la Svizzera, più attenti alla democrazia diretta e ai diritti dei cittadini. Sono lezioni che dobbiamo avere presenti. Qualsiasi nuova legge elettorale che non contempli anche un voto alla persona è destinata ad alimentare la cosiddetta “antipolitica” (ma si tratta di una protesta, quella contro la partitocrazia, sacrosanta).