

# *La riforma elettorale tra praticabilità e coerenza*

di

Oreste Massari

## **1. *La praticabilità***

Nel complicato e confuso dibattito sulla riforma elettorale italiana occorre evitare che in sede culturale o scientifica si faccia proprio l'invito (che è una vera e propria trappola) rivolto da molti politici agli intellettuali di muoversi solo all'interno di ciò che è "praticabile". Gli esperti – non tanto delle technicalities elettorali, ma del sistema politico-istituzionale nel suo complesso – hanno anzitutto il dovere di indicare soluzioni sistemiche e coerenti rispetto allo scopo. Il concetto di praticabilità, calato nel contesto italiano attuale, è difatti assai problematico, e rinvia all'inevitabile potere di veto di numerosi attori, ai fragili equilibri della coalizione di governo, alle convenienze spesso contingenti ed effimere dei partiti più grandi. Per fare un solo esempio: ma chi ha stabilito che una soglia di sbarramento del 5% (sistema tedesco) sia realisticamente più praticabile del doppio turno di tipo francese? Una soluzione può essere certo praticabile (nel senso che trova un consenso trasversale sufficientemente ampio), ma può benissimo non funzionare o non essere adeguata allo scopo (che va chiarito). E allora? Allora bisogna invertire l'ordine logico, prima la sistematicità e la coerenza, poi la praticabilità. Si può obiettare naturalmente che una soluzione sistemica e coerente può non essere praticabile, nel senso che non trova sufficiente consenso. E' vero. Siamo così risospinti nel dilemma drammatico tra soluzioni che sono praticabili ma non risolutive, e soluzioni coerenti e razionali che non sono praticabili. E' il ben noto paradosso della riforma che si ripropone puntualmente. A sciogliere questo dilemma, che poi è il segno di un'impotenza decisionale, di solito intervengono fattori o esterni o eccezionali: un referendum (come fu nel 1993, e come si prospetta oggi), una crisi di regime con il successivo intervento di un *deus ex-machina* (De Gaulle), un accordo tra i partiti più grandi su una riforma elettorale e costituzionale che però implica necessariamente la sospensione della normale dialettica

maggioranza-opposizione (grande coalizione o altro). Oppure non lo si scioglie e ci si adatta a conviverci. Ma fino a quando? Per intanto, contentiamoci di fare un po' di buona "accademia", lasciando ai politici il compito di lavorare "nel fango".

## *2. Le finalità dei sistemi elettorali*

E il primo compito di una buona accademia, prima di prospettare soluzioni, è di fare una preliminare pulizia intellettuale del modo in cui viene posta la questione della riforma elettorale. Qual è lo scopo primario di un buon sistema elettorale? La dottrina ci dice che è quello di assicurare un giusto equilibrio tra rappresentatività e governabilità, tra voto alla lista e voto alla persona, tra rappresentanza nazionale e rappresentanza territoriale, tra potere dei partiti e potere degli elettori. Insomma, il sistema elettorale, incidendo sul sistema dei partiti, è una delle condizioni per un buon funzionamento dei governi democratici. A seconda dei contesti e delle priorità, si può però privilegiare – in sede di ingegneria costituzionale - l'una o l'altra delle finalità di un sistema. Se guardiamo alla direzione della logica di funzionamento di tutti i sistemi elettorali, maggioritari, proporzionali o misti, nei paesi occidentali o perlomeno europei, troviamo che la direzione è quella di ridurre la frammentazione partitica sul versante rappresentanza-governabilità. Non a caso i sistemi proporzionali dei paesi europei comparabili per scala di dimensioni all'Italia, e cioè quelli di Germania e Spagna, hanno avuto finora, grazie a vari meccanismi disproporzionali (soglie, grandezza delle circoscrizioni e formula elettorale), effetti maggioritari. Solo questo è il contributo dei sistemi elettorali alla governabilità. Né di più né di meno. In Italia è invece accaduto e accade di volere assegnare al sistema elettorale anche la finalità di incidere sulla forma di governo, soprattutto attraverso il premio di maggioranza e attraverso l'indicazione (o elezione diretta) del candidato premier sulla scheda. E' qui che si annida il pasticcio, assieme teorico e pratico, della transizione italiana e della cultura politico-istituzionale che l'ha accompagnata da parte di molti dei riformatori. Del resto, anche in questa fase, la stranezza del dibattito è che si parla di riforma elettorale per poi indicare subito dopo la necessità di "ritocchi" costituzionali (secondo quanto dichiarato in

un'intervista dal ministro per le riforme istituzionali Vannino Chiti). Ma si tratta di ritocchi che attengono addirittura al superamento del bicameralismo simmetrico, alla riduzione del numero dei parlamentari, al rafforzamento dei poteri del premier. Ma questi ritocchi non costituiscono un'appendice della riforma elettorale, ma fanno parte di una vera e propria riforma costituzionale, e come tali vanno trattati. Certamente sistema elettorale e forma di governo devono trovare una corrispondenza di coerenza reciproca, ma costituiscono pur sempre due dimensioni distinte, con una loro autonomia relativa, e che è bene rimangano tali. Detto in altri termini, la riforma elettorale deve accompagnare certamente la riforma del sistema di governo e a questa connettersi, ma non può, pena pasticci istituzionali, far derivare da se stessa la forma di governo. Come detto, in nessun paese occidentale con forma di governo parlamentare il sistema elettorale opera oltre il fine di limitare il numero dei partiti e di incidere in questo modo su formato e meccanica dei sistemi di partito. Gli espedienti elettorali pensati per avere maggioranze di governo espresse direttamente dall'elettorato - premio di maggioranza e indicazione/elezione diretta del premier – sono solo marchingegni che non solo non risolvono il problema, ma l'aggravano.

### ***3. Il premio di maggioranza***

Occorre un ragionamento di fondo sul significato del premio di maggioranza. Nelle elezioni del 2006 il premio di maggioranza ha permesso il mantenimento del bipolarismo. Ma come tale esso non ha superato minimamente le anomalie strutturali del bipolarismo italiano: sistema partitico frammentato ed eterogeneità delle coalizioni, con gravi ripercussioni sul funzionamento del governo Prodi. Questo, formatosi rocambolescamente grazie proprio al premio, dopo le elezioni funziona secondo le modalità classiche dei governi di coalizione (dove le contrattazioni tra i partner si sostituiscono agli impegni presi con l'elettorato). Il premio, insomma, come tale permette una maggioranza elettorale, ma non incide sulla frammentazione, non garantisce la permanenza della maggioranza elettorale in parlamento, incentiva sì l'aggregazione ma anche l'eterogeneità delle due coalizioni, con tutti i problemi di governabilità connessi. Inoltre, il premio mantiene

l'indispensabilità anche di piccolissime formazioni che in questo modo detengono un potere di ricatto. Insomma, il premio costruisce sì una maggioranza in seggi, ma rende il bipolarismo un bipolarismo, come lo si è definito, "coatto", cioè artificioso, non in grado come tale di superare la natura coalizionale dei governi. Un vero bipolarismo o sorge naturalmente dalla disposizione del sistema partitico e dell'elettorato oppure, se artificioso e imposto dall'alto, non mancherà, per una sorta di legge di contrappasso, di presentare successivamente il conto. A ben pensarci poi, l'idea di legare il bipolarismo ad un premio rivela scarsa fiducia negli attori partitici e soprattutto nell'elettorato, che invece sembra ben propenso verso di esso.

Il premio, poi, contrasta logicamente con le soglie di sbarramento. Il premio tende a premiare chi ha più voti, cioè ad accertare la parte maggioritaria (anche se relativa) dell'elettorato. Le soglie tendono ad escludere dalla rappresentanza chi non dimostra di avere una determinata rappresentatività. Se con il premio conteggiamo tutti i voti espressi, anche quelli dati a partiti che non raggiungono la soglia stabilita, questi partiti continueranno a esercitare comunque potere di ricatto e la soglia si rivelerà inutile a diminuire gli attori dotati di potere di veto/contrattazione. Se per ovviare a questo inconveniente, si procedesse poi – come suggerito da D'Alimonte – a dare il premio alla coalizione che prende più seggi, escludendo quindi i voti dei partiti che non raggiungono la soglia, si violerebbe la logica democratica di premiare chi ha più voti, che per questo è più vicino alla volontà popolare.

Occorre, a questo proposito, ricordare che inizialmente la proposta di riforma che ha portato alla legge elettorale vigente del centro-destra era stata congegnata come un vero e proprio colpo di mano, una vera e propria truffa. Essa, infatti, prevedeva che i voti dei partiti coalizzati che non superassero la soglia di sbarramento non venissero conteggiati ai fini dell'assegnazione del premio di maggioranza. Data la conformazione del centro-sinistra, composta di molti partitini, ciò significava mettere fuori gioco dal 7 al 10% dei voti della coalizione di centro-sinistra. Per fortuna, quest'aspetto truffaldino fu poi abbandonato, ma riproporlo oggi sembra proprio democraticamente incoerente.

Infine, ipotizzare due premi di maggioranza, uno per la Camera e uno, anche se nazionale, per il Senato, è davvero troppo. Tra l'altro, occorre tenere presente che laddove l'elettore ha in mano due schede entrambe valevoli per la governabilità, c'è una tendenza forte, rilevabile in tutte le democrazie, ad esprimere un voto cosiddetto disgiunto, con alta probabilità di due diverse maggioranze. Dare il premio ad una sola Camera risolve in parte il problema, ma occorre operare una profonda riforma costituzionale del bicameralismo paritario. Il che significa, però, agire non solo sul terreno della riforma elettorale, ma anche su quello proprio della riforma costituzionale, con tutte le conseguenze del caso.

Da quanto detto, è chiaro che il premio di maggioranza è uno strumento che sarebbe molto meglio cancellare dall'agenda della riforma elettorale.

#### *4. L'indicazione del premier*

Nelle varie ipotesi che si discutono riaffiora qua e là (ipotesi Tatarellum, ipotesi "sindaco d'Italia", ecc.) l'idea dell'indicazione vincolante del candidato premier sulla scheda elettorale. Questa idea non ha niente a che fare con il rafforzamento dei poteri del premier all'interno di un sistema parlamentare. Nei sistemi parlamentari ci può essere sì la razionalizzazione della forma di governo parlamentare, compreso il rafforzamento dei poteri del premier (come in Germania o Spagna: voto di fiducia del parlamento al solo premier, possibilità di nomina e revoca dei ministri, sfiducia costruttiva), ma assolutamente no l'idea di una qualche forma di investitura elettorale diretta. Su questa strada si riproporrebbe quel premierato forte che è già stato bocciato dal referendum confermativo del 2006 e che innesterebbe indebitamente elementi di presidenzialismo nel parlamentarismo. Il tema è stato ampiamente dibattito in occasione della riforma costituzionale, bocciata, del centro-destra per parlarne ancora. Ma occorre ribadire ancora una volta che il premierato forte è tanto sbagliato (per gli aspetti d'incostituzionalità, di concentrazione di potere, di rigidità) quanto inefficace (perché calato in governi di coalizione non funzionerebbe), come ho

argomentato in altre sedi. E' sperabile che i nostri riformatori politici non si addentrino daccapo in questo ginepraio costituzionale.

#### **4. *Voto al partito e voto alla persona***

Qualsiasi sistema elettorale deve riuscire a trovare un equilibrio tra voto al partito e voto alla persona. In Italia la questione è particolarmente urgente, considerando che il voto alla persona è stato presente sotto forma voto di preferenza dal 1946 al 1992 e sotto forma di voto al candidato in collegi uninominali dal 1994 al 2001. Il voto alla persona è poi esaltato in tutti i sistemi elettorali per gli enti locali. C'è una tradizione italiana del voto alla persona che è bene reinserire nel sistema elettorale nazionale, pena la crescita nell'opinione pubblica di un sentimento antipartitocratico. La lista bloccata dà un enorme potere ai partiti, anzi ai vertici di questi, e tanto più grande quanto più grandi sono le circoscrizioni. Certamente è uno strumento di rafforzamento dei partiti e della loro coesione interna, ma data la configurazione presente dei partiti italiani e data la vicenda della reazione antipartitocratica dei primi anni Novanta, non sembra saggio mantenerla. Ridurre notevolmente la grandezza delle circoscrizioni, come nel sistema spagnolo, può risolvere in gran parte il problema, magari accompagnando una tale legge elettorale con una legge sulla democrazia interna dei partiti. Ma non lo risolve del tutto. I difensori della lista bloccata sostengono che questa è la norma e che il voto di preferenza è un'eccezione. Non è del tutto vero. Se si vuole fare una comparazione tra i sistemi elettorali delle democrazie relativamente al problema del voto di lista e voto alla persona, occorre includere tutti i sistemi elettorali, non solo quelli proporzionali, e quindi includere tutti i sistemi che prevedono il voto alla persona (maggioritari in collegi uninominali, voto singolo trasferibile, voto alternativo, ecc.). Da una siffatta comparazione non emerge che il voto alla lista bloccata sia prevalente nel mondo. All'interno dell'area europea e per i sistemi proporzionali, c'è solo il caso rilevante della Spagna. In Germania c'è sì la lista bloccata, ma per la metà dei seggi,

dato che l'altra metà è eletta in collegi uninominali, ma c'è anche una legge sulla democrazia interna dei partiti che garantisce che il processo di selezione dei candidati sia veramente democratico e soprattutto c'è il divieto di formare gruppi parlamentari diversi dai partiti che si sono presentati alle elezioni (il che significa divieto di pure alleanze elettorali). Anche nelle piccole e proporzionali democrazie europee qualcosa sta cambiando. Il sistema olandese, per esempio, prevedeva la possibilità del voto di preferenza a patto che questo raggiungesse una soglia di voti molto alta. Questa soglia è stata gradualmente ridotta e si tende ad abbassarla ancora. In Svizzera nel 2001 è stata approvata l'introduzione della cosiddetta scheda senza intestazione di partito, ossia la possibilità data all'elettore di votare candidati anche di diversi partiti o comunque di esprimere preferenze alla persona senza votare obbligatoriamente per un partito. Tale sistema è stato utilizzato da ultimo il 1° aprile 2007 nelle elezioni cantonali per il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio e gli elettori che hanno utilizzato tale nuovo diritto sono stati circa il 17%. Da notare che questo nuovo diritto è stato rivendicato in Svizzera in nome della democrazia diretta degli elettori. E' un esempio, per quanto piccolo ( ma la Svizzera non è sempre stata il prototipo della democrazia diretta e referendaria?), su cui riflettere e che comunque indica una tendenza. La nuova legge elettorale non può ignorare quest'aspetto del problema ( così come quello delle candidature multiple). La "spersonalizzazione" delle competizioni elettorali non rappresenta certamente una via raccomandabile.

### ***5. Il referendum***

Il referendum proposto da Gazzetta e altri, e ormai in moto, può costituire un positivo e opportuno sasso nello stagno. Esso permette l'ingresso di un altro attore, oltre ai partiti: l'opinione pubblica e l'attivazione di energie nella società. Comunque, costituisce una scadenza di cui i partiti devono tenere conto. E ciò esclude che la riforma elettorale possa accompagnarsi alla riforma costituzionale, dati i tempi.

Quanto ai quesiti nel merito del referendum proposto essi sono due: l'attribuzione del premio non alle coalizioni ma solo alle singole liste, e l'abolizione delle candidature multiple. Niente da dire su quest'ultimo quesito, esso è sacrosanto. Sul primo, invece, possono sussistere dubbi sulla sua capacità risolutiva di riduzione della frammentazione. E' altamente possibile, infatti, che l'assegnazione del premio solo alla lista più votata induca non ad una reale aggregazione partitica ma alla costituzione di mere aggregazioni elettorali non dissimili da quelle già sperimentate. La corsa ad allargare la composizione delle due liste uniche, a destra e a sinistra, sarebbe irresistibile e tale da compromettere la possibilità stessa di costruire due partiti maggioritari a destra (il partito unico dei moderati) e a sinistra (il partito democratico). Il meccanismo, lungi dal favorire il bipartitismo, lo potrebbe uccidere. Non ci sarebbe la lista del partito democratico – e a destra il partito dei moderati – ma ci sarebbe il listone di tutta l'Unione. E saremmo punto e daccapo quanto all'omogeneità/eterogeneità. Se invece s'ipotizza che i singoli partiti corrano da soli, allora si avrebbe un risultato perverso sul piano democratico, perché un unico partito di circa un terzo dell'elettorato riuscirebbe ad ottenere il 55% dei seggi, con ciò vanificando in una misura enorme il principio costituzionale del voto eguale. Questa circostanza – improbabile ma non da escludere sul piano teorico - potrebbe costituire una ragione d'inammissibilità del quesito referendario da parte della Corte costituzionale.

## **6. Alternative**

E' possibile in Italia, in questa fase politica, introdurre sistemi proporzionali altamente selettivi, come quello tedesco e quello spagnolo? Sarebbe auspicabile, ma sembra molto difficile, giacché misure drastiche di introduzioni di sistemi proporzionali molto selettivi, cioè o con alte soglie di sbarramento o con circoscrizioni piccole senza recupero dei resti a livello nazionale (metodo D'Hondt), possono aversi solo al momento di fondazione iniziali di nuovi regimi e di nuove costituzioni (così è stato per Germania e Spagna). Ogni piccolo partito italiano è oggi in



grado – perché essenziale alle coalizioni – di esprimere un potere di veto su una riforma elettorale che lo vedrebbe fortemente penalizzato. Un accordo dovrebbe riguardare i partiti medi/grandi d'entrambe le coalizioni a scapito dei piccoli. Ma questo è chiaramente impraticabile, tenuto conto che governa una coalizione in cui i piccoli partiti contano.

Per quanto riguarda i sistemi a collegio uninominale, vanno bene allo scopo solo quelli fondati sul doppio turno. Il turno unico in Italia proporzionalizza il sistema elettorale, perché la necessità di alleanze elettorali sin dal primo turno assegna collegi sicuri, nei tavoli per le candidature, a partiti e addirittura a gruppi estremamente piccoli. E' quanto è successo in Italia con il Mattarellum, e per la parte maggioritaria non per la parte proporzionale alla Camera (la soglia di sbarramento del 4% ammetteva solo 7-8 partiti).

Il doppio turno invece, quello adottato in Francia, è quello che più si adatta a un sistema partitico frammentato. E difatti la situazione partitica della Francia della IV Repubblica è quella che più si avvicina al sistema partitico dell'Italia della prima e seconda repubblica. Il doppio turno è quello che più si presta alla situazione italiana. L'accesso al secondo turno può essere modulato in maniera graduale (in Francia nel 1958 la soglia era del 5% sugli aventi diritto, oggi è del 12,5%), o con una soglia modesta ma significativa, oppure consentendo l'accesso ai primi quattro partiti. Il primo turno può poi costituire una sorta di primaria nell'ambito delle coalizioni, consentendo così anche una misurazione elettorale reale della forza dei vari partiti. Il sistema può consentire la formazione di coalizioni più omogenee, perché filtrate da un doppio processo di verifica elettorale, e il candidato deve superare la doppia soglia di selezione al primo turno, grazie ai voti, e al secondo turno grazie alla capacità di alleanze, pur all'interno di un sistema di desistenze). In ogni caso il candidato conta ed è scelto dagli elettori.

Ma oggi in Italia le forze politiche sono poco orientate al doppio turno. La propensione prevalente è quella di introdurre modifiche marginali al sistema esistente oppure di ripescare il Mattarellum nella versione Senato ( recupero proporzionale dei seggi, senza un canale proporzionale) o nella versione

delle elezioni provinciali (collegio uninominale ma assegnazione proporzionale di tutti i seggi) e regionali. In ogni caso siamo al di sotto di ciò che sarebbe necessario.