

# La Miseria di una riforma impossibile

di Oreste Massari

di prossima pubblicazione in “Rassegna sindacale” n. 34 del 21 settembre 2005

Nel momento in cui scriviamo - e ancor di più quando il lettore leggerà queste righe - è altamente probabile che la proposta di riforma del sistema elettorale, avanzata dalla maggioranza, di cui si è discusso animatamente in questi giorni, sia definitivamente seppellita dalla netta avversione dell'opposizione, dai contrasti e dal marasma interni alla coalizione di governo e infine dal grado impressionante di improvvisazione e di velleitarismo della proposta stessa. Si pensi che la proposta è stata presentata e firmata da quattro perfettamente sconosciuti - in generale, ma ancor di più per la (in)competenza in materia - onorevoli (Nitto Palma, Saia, Di Giandomenico, Dussin), senza la firma di uno straccio di leader di maggioranza o comunque di un parlamentare autorevole ed esperto. Il che non è certamente serio quando si vuole cambiare radicalmente nientedimeno che il sistema elettorale vigente. E il fatto che questo sistema sia gravemente difettoso e che generi un bipolarismo altrettanto difettoso (frammentazione del sistema partitico, eterogeneità delle coalizioni, poteri di veto dei partiti, ecc.), e che quindi debba essere riformato, non toglie che il rimedio proposto sia peggiore del male che si vuole curare. Dunque, se la proposta uscirà di scena, è quanto si è giustamente meritato. Ma veniamo ai punti politici e tecnici della proposta.

Politicamente la proposta è stata criticata perché è caduta nell'estremo finale di legislatura e su iniziativa unilaterale della maggioranza. Ora, non è tanto il *quando* che può suscitare scandalo, quanto il *come*, il fatto che sia appunto una iniziativa - bassa, non alta - di maggioranza. Le leggi elettorali definiscono le regole di competizione tra i partiti e toccano dunque il modo in cui si esprime la sovranità popolare. Se questo è vero, non possono essere modificate unilateralmente da una sola parte, anche se è maggioritaria (peraltro non sono in questione aspetti secondari di miglioramento, ma un cambiamento da un sistema ad un altro completamente nuovi). E' vero che ci sono (pochissimi) esempi di cambiamento di sistema elettorale nazionale operati da una maggioranza di governo, come nel 1953 in Italia da De Gasperi-Scelba con la cosiddetta “legge truffa” (ma infinitamente meno truffaldina di quella oggi proposta) - tentativo che poi fallì, ma che peraltro prevedeva un premio di maggioranza ad una maggioranza in voti realizzatasi, non ad una minoranza), e nel 1986 in Francia da parte di Mitterand (e che pure, approvata, non raggiunse lo scopo di impedire una maggioranza parlamentare di centro-destra). Ma sono eccezioni, non la regola. Nei paesi democratici la regola è che i sistemi elettorali sono approvati - come è giusto - con l'accordo di tutte le principali forze politiche, di maggioranza e di opposizione (perlopiù nella fase costituente del regime democratico). Se riportiamo il discorso in Italia, questa regola diviene indispensabile e sacrosanta, giacché il sistema politico italiano è ancora in transizione, non si è ancora consolidato e stabilizzato. Del resto, perché è ancora sul tappeto la questione della riforma costituzionale? E mai, come nelle transizioni non concluse, le regole elettorali non possono non essere condivise anche dalla minoranza/opposizione. Se poi si pensa al fatto che il nucleo centrale della nuova proposta è quella di mettere fuori gioco dal 7 al 10% dei voti della coalizione di centro-sinistra, l'Unione, - con un meccanismo ampiamente dibattuto, ma che rispiegheremo - , facendo vincere l'attuale maggioranza, ma minoranza in tutti i sondaggi e in tutte le consultazioni amministrative degli ultimi anni, si comprende come l'attuale proposta sia una sorta di colpo di mano, un imbroglio tale da giustificare non solo il più netto ostruzionismo in parlamento, ma che la più ampia mobilitazione di piazza, come invocato da Prodi. La legge, infatti, prevede il passaggio integrale dall'attuale sistema misto maggioritario ad uno integralmente proporzionale, ma corretto da una soglia di sbarramento al 4%, da un modesto premio di maggioranza (340 deputati alla Camera, ossia il 53,9% dei seggi) dato sulla base non dei voti ma dei seggi ottenuti dai partiti che

hanno dichiarato la volontà di coalizzarsi, dall'introduzione del voto di preferenza e della lista bloccata, che i partiti possono adottare insieme o disgiuntamente. Lo scopo dichiarato dei fautori della legge è quello di rafforzare il bipolarismo, eliminando i noti difetti dell'attuale sistema.

Ma è uno scopo non raggiungibile, giacché – come si può vedere nella scheda accanto – il collegamento dei partiti per un premio di maggioranza è un collante veramente esile se paragonato alla forza cogente del collegio uninominale (che spinge all'aggregazione, pena la sconfitta). Il bipolarismo che la proposta implica, calato nel contesto di una competizione interamente proporzionale, è solo una pia illusione. Il bipolarismo può risultare certo anche da un sistema proporzionale, ma occorre un sistema partitico, con partiti altamente strutturati e con due partiti principali maggioritari, che in Italia oggi non abbiamo. Ma non aveva detto la maggioranza che per superare i difetti – che ci sono – dell'attuale bipolarismo occorre “premierato forte” (la riforma costituzionale della maggioranza), e cioè ripartire dall'alto del potere esecutivo? Che fine fa quella riforma? Come si collega all'attuale proposta di riforma elettorale? Nella riforma costituzionale è presente il collegamento del candidato primo ministro con i candidati di collegio, nella riforma elettorale non ce ne è traccia. Come si collegano? L'impressione è che siamo di fronte ad una mossa improvvisa, confusa, velleitaria, antidemocratica, con elementi di incostituzionalità (secondo la Costituzione il Senato è eletto su base regionale, ma con l'attuale proposta lo sarebbe su base nazionale) dovuta solo al fatto che un piccolo partito della coalizione di governo, l'Udc, ha esercitato il suo potere di ricatto, peraltro su molte questioni legittimo o condivisibile, e che la maggioranza, per sottrarvisi, abbia risposto nel peggior modo possibile. Misurata su questa vicenda, emerge tutta la miseria intellettuale e politica dell'attuale maggioranza.

## Scheda. Gli aspetti più significativi della proposta

**Soglia di sbarramento al 4%.** La conformazione del centro-sinistra comprende, a differenza del centro-destra, vari partitini (Sdi, Verdi, lista di Pietro, Pcdi, che non supererebbero tale soglia, e - pur prevedendo la proposta le coalizioni al fine del premio di maggioranza - i loro voti (dal 7 al 10%) non sarebbero conteggiati. La vittoria sarebbe matematicamente del centro-destra. In astratto, la soglia di sbarramento sarebbe auspicabile (ce l'hanno numerosi paesi, tra cui la Germania al 5%) ed è pienamente legittima. Ma se finalizzata a far fuori la coalizione avversaria, è l'equivalente di una sorta di colpo di stato. Se poi dovesse essere abbassata o eliminata, come dichiarato da Follini e dallo stesso Berlusconi (ma molte dichiarazioni suonano estemporanee), non servirebbe allo scopo pure dichiarato di ridurre la frammentazione partitica. Per ottenere questo legittimo obiettivo senza rubare i voti dell'opposizione le strade sono altre (per esempio il doppio turno di collegio).

**Premio di maggioranza.** La proposta di modifica prevede un premio modesto (il 53,9% dei seggi complessivi di ciascuna camera), nel caso nessuna coalizione raggiunga alla Camera 340 seggi e al Senato 170 seggi. I seggi del premio dovrebbero essere ripartiti tra i partiti della coalizione (ma la coalizione è costituita semplicemente dai partiti che si collegano) vincente con il metodo del quoziente naturale, sicché per i piccoli partiti della coalizione l'incentivo è veramente minimo. I partiti che possono superare il 4% dei voti hanno, cioè, scarso incentivo a far parte di una coalizione a fronte della possibilità di avere mani libere nella competizione proporzionale (che esalta appunto le diversità e le spinte centrifughe). Il premio di maggioranza ha senso, poi, se si prevedono sanzioni contro che, pur avendo usufruito del premio, esce nel corso della legislatura dalla maggioranza. Cosa succederebbe in tale evenienza? La legge non dice nulla in proposito, dunque non c'è alcuna garanzia di stabilità governativa. Inoltre, il peggior difetto del premio è che esso cozza contro la soglia di sbarramento. Nessun paese al mondo ha mai avuto tutti e due gli strumenti assieme. O c'è l'uno o c'è l'altro. Questo perché se l'obiettivo del premio di maggioranza è quello di permettere appunto la formazione di una maggioranza, anche artificialmente, non si può contemporaneamente, con la soglia, impedire che una coalizione raggiunga una maggioranza di voti. Non è un caso che il premio di maggioranza, a mia conoscenza, sia stato usato nel passato solo dalla Francia della IV Repubblica (ma in modo fallimentare) e che attualmente lo adottino solo tre paesi al mondo, tutti periferici (Corea del Sud, Malta, Turchia). Le grandi democrazie lo ignorano. Insomma. Il premio di maggioranza per l'esiguità dei seggi assegnati in più, per la mancanza di sanzioni per chi rompe la maggioranza, per la sua contraddittorietà con la soglia di sbarramento, non sembra affatto uno strumento in grado di garantire un bipolarismo funzionante.

**Circoscrizioni plurinominali.** La proposta elimina i collegi uninominali, ma mantiene le circoscrizioni attuali per la parte proporzionale, che sono in numero di 26 più la Valle d'Aosta, mentre quelle del vecchio sistema proporzionale pre '93 erano 32 più la Valle d'Aosta. Quelle ipotizzate sono dunque più grandi persino del tanto vituperato proporzionale della Prima Repubblica. Il che ha conseguenze gravissime sulla natura della competizione, sulle campagne elettorali dei singoli candidati, sulle spese elettorali e dunque, alla fine, sulla corruzione politica. Il singolo candidato non deve più fare campagna elettorale all'interno di un collegio uninominale di circa 100.000 elettori (poco più del doppio al Senato), ma, con il voto di preferenza, all'interno di circoscrizioni che possono arrivare ad un massimo di 3300.000 (nel Lazio I) elettori. Si possono facilmente immaginare cosa ciò può comportare in termini di spese elettorali dei singoli candidati. Uno dei vantaggi del collegio uninominale è quello di stabilire un rapporto più ravvicinato tra eletto e il suo territorio (limitato), secondo un rapporto di responsabilità politica. Con le grandi circoscrizioni il rapporto di responsabilità si diluisce talmente da scomparire. Abbandonare il collegio uninominale per grandissime circoscrizioni plurinominali non è una buona operazione. Almeno si fosse pensato a piccole circoscrizioni (come in Spagna). Ma questo avrebbe richiesto tempo e una speciale commissione per il ridisegno. Comunque sia, i circa 140-150 deputati del centro-destra eletti in collegi sicuri (e perciò rieleggibili), non voteranno mai, con il voto segreto

che è richiesto alla Camera, il loro suicidio politico. Da questo punto di vista, l'approvazione parlamentare della legge è altamente improbabile, ammesso che arrivi in discussione in Aula.

**Modo di elezione dei candidati e liste.** La proposta introduce contemporaneamente due elenchi di candidati nelle singole liste. Il primo elenco comprende i candidati con voto di lista bloccata, senza voto di preferenza. Il secondo elenco comprende candidati da eleggere con voto di preferenza. Ciascun partito può scegliere se adottare l'una o l'altra delle soluzioni o tutte e due assieme, a discrezione massima. Qui siamo al colmo del pasticcio. Abbiamo candidati che si devono far eleggere con il voto di preferenza, altri che possono tranquillamente essere eletti senza muovere un dito, basta che siano inseriti nell'ordine giusto. In più, lo stesso candidato può essere inserito contemporaneamente nei due elenchi, a garanzia assoluta dell'elezione. Il sistema ipotizzato va incontro ad una serie infinita di difetti gravi: con la lista bloccata dà un enorme potere ai partiti (in Germania c'è sì la lista bloccata, ma per la metà dei seggi, ma c'è anche una legge sulla democrazia interna dei partiti che garantisce che il processo di selezione dei candidati sia veramente democratico; con il voto di preferenza unico la coesione interna dei partiti viene messa in crisi e i costi delle campagne salgono enormemente; si hanno due tipi di candidati, quelli che sono stati eletti grazie al partito e quelli che sono stati eletti grazie ai voti di preferenza, e cioè dall'elettorato. I primi lo sono solo indirettamente. Sono eletti non per merito proprio ma indirettamente grazie ai voti di lista. Cilegina finale: il partito può scegliere quale sistema adottare. Insomma, comunque la si metta, il risultato è quello di due logiche distinte che si fondono in maniera caotica e assolutamente non meditata nelle sue conseguenze.