

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Dipartimento delle riforme istituzionali

Seminario di Firenze, 25 settembre 2006

Parte I

Riforme istituzionali: la legge elettorale

Intervento di Cesare PINELLI

1. Perché è bene riformare la legge elettorale. 2. Riforma elettorale, forma di governo e le lezioni della passata legislatura. 3. Il doppio turno di collegio. 4. L'obiezione dell'impraticabilità politica, la controproposta del proporzionale "corretto" secondo il modello tedesco e la probabile eliminazione dei correttivi nel dibattito parlamentare. 5. Come fronteggiare il dilemma fra buone soluzioni che non passano e soluzioni che passano a condizione di perdere ogni carica innovativa. Le altre strade: sistema spagnolo e ritorno al maggioritario a un turno.

1. La l.n. 270 del 2005 ha ripristinato il sistema proporzionale, accompagnandolo con un premio per la lista o la coalizione di liste che abbiano riportato la maggioranza relativa dei voti, e con sbarramenti differenziati per l'accesso alla rappresentanza parlamentare.

E' un sistema senza precedenti o paragoni in altre democrazie. Differisce da sistemi proporzionali variamente corretti perché il premio di maggioranza si sovrappone in modo assai più pesante alla "giustizia dei numeri". D'altra parte, a differenza dei sistemi maggioritari, dove ogni seggio è assegnato in ciascun collegio alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti, il sistema è proporzionale tranne che per il premio, assegnato alla lista o alla coalizione di liste che abbia ottenuto la maggioranza dei voti a livello nazionale alla Camera e regionale al Senato. L'arbitrarietà del premio è molto maggiore della distorsione della rappresentatività delle opinioni che col maggioritario si verifica collegio per collegio, e che diventa tollerabile a livello nazionale proprio perché frutto della volontà degli elettori.

Il sistema si basa insomma su una correzione molto rozza del proporzionale, e nello stesso tempo è più distorsivo di qualsiasi sistema maggioritario. Né si può accostare ai sistemi per il rinnovo dei nostri Consigli provinciali, comunali e regionali, che al di là delle loro differenze prevedono il doppio turno, e assegnano il premio alle liste collegate a quella del candidato risultato eletto, rispettivamente, Presidente di Provincia, Sindaco e Presidente di Regione.

La legge ha ricevuto critiche definitive di politologi e giuristi di ogni orientamento, che riassumo di seguito.

1) Al Senato, il premio di maggioranza è del tutto aleatorio. Previsto per rispettare la regola costituzionale che vuole il Senato eletto “su base regionale” (ma si potrebbe discutere sulla necessità che anche il premio, oltre al disegno dei collegi, debba obbedire a tale regola), il premio, proprio perché calcolato Regione per Regione, non è calcolabile preventivamente in sede nazionale, e dunque incongruo rispetto a una competizione elettorale come quella del Senato della Repubblica. E’ insomma un premio che rinnega se stesso. Una legge che prevede uno strumento del tutto inadeguato o insensato per raggiungere un obiettivo indicato dalla stessa legge è palesemente irragionevole e incostituzionale, anche se nel nostro sistema è molto difficile che una questione di legittimità di disposizioni relative al sistema elettorale in senso stretto arrivi alla Corte costituzionale.

2) La differente disciplina del premio al Senato e alla Camera può avere una conseguenza disastrosa sul funzionamento delle istituzioni: l’attribuzione del premio (se quello del Senato si può considerare tale) a maggioranze di colore politico opposto alla Camera e al Senato. Sarebbe la conseguenza dell’applicazione di una legge vigente, e quindi pienamente legittima. Ma poiché nel nostro ordinamento le funzioni della Camera e del Senato (comprese le funzioni legislativa e di indirizzo politico) sono equiparate, le volontà delle due Camere si eliderebbero a vicenda, e la legislatura si dovrebbe subito interrompere con uno scioglimento. Il rischio di maggioranze difformi, evitato per un soffio con i risultati elettorali del 9 e 10 aprile, avrebbe creato ulteriori complicazioni politiche per l’elezione del nuovo Capo dello Stato, e conseguenti gravi complicazioni giuridiche per lo scioglimento delle stesse Camere.

3) La legge vigente prevede ben sei soglie di sbarramento, differenziate tra l’uno e l’altro ramo del Parlamento, a seconda della propensione dei singoli partiti a coalizzarsi e della loro consistenza elettorale. L’obiettivo di scongiurare la frammentazione è perseguito con strumenti che violano il principio costituzionale di eguaglianza (non delle liste cui si applica la soglia rispetto a quelle cui non si applica, ma fra le liste cui la soglia si applica).

4) La legge non offre nessuna garanzia che i partiti coalizzati alle elezioni per ottenere il premio di maggioranza restino insieme in corso di legislatura. Non vale obiettare che, a questo fine, si possono modificare i congegni della forma di governo in via di revisione costituzionale. Come vedremo più avanti, sistemi elettorali diversi da quello in vigore possono assicurare maggiore stabilità alle coalizioni parlamentari in corso di legislatura; e lo strumento impiegato (sistema elettorale e congegni istituzionali) non è affatto indifferente.

5) La legge costituzionale n. 1 del 2003 ha aggiunto al testo dell’art. 51, 1° comma, Cost. (“Tutti i cittadini dell’uno e dell’altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”) la proposizione “A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini”. In proposito la Corte costituzionale ha ritenuto “doverosa l’azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni” (sent.n. 49/2003). Ma nella legge elettorale del 2005 non c’è traccia di questa azione promozionale.

6) La riforma elettorale ha reintrodotto lo scrutinio di lista col meccanismo delle liste bloccate, eliminando i collegi uninominali. La differenza fra la legge in vigore dal 1993 e quella vigente non consiste nella modalità di designazione dei candidati alle elezioni, designati in tutti e due i casi da partiti politici. Consiste, invece, nel fatto che il collegio uninominale rende molto più visibile all'elettore la personalità del candidato di quanto non possa fare la lista bloccata. Non a caso, la campagna elettorale del 2006 si è caratterizzata per una forte spersonalizzazione della competizione: in moltissimi casi, la collocazione nella lista corrispondeva a una vittoria o a una sconfitta certa del candidato. Il fatto che "già si sapesse" chi avrebbe vinto ha depresso il significato democratico della competizione. D'altra parte il meccanismo delle preferenze suggerito da qualche nostalgico del centrodestra, invece di incoraggiare la personalizzazione della competizione, riprodurrebbe le cordate fra candidati che tutti ricordiamo, espressione di correnti di partito. Occorre invece ripristinare il collegio uninominale, innestandolo in un nuovo disegno riformatore.

7) Da quando Berlusconi e altri esponenti del centrodestra hanno dichiarato di averlo voluto solo per vincere le elezioni, questo sistema elettorale deve ufficialmente considerarsi uno strumento di parte.

2. La necessità di una riforma elettorale va peraltro argomentata in una scacchiera più vasta. Le modifiche della forma di governo, da attuarsi o meno con revisione costituzionale, e i processi di aggregazione partitica e le modalità di designazione delle candidature alle cariche elettive che si sono affacciate negli ultimi anni.

Quando si riformano i sistemi elettorali, si affrontano problemi distinti da quelli delle riforme delle istituzioni. Le riforme elettorali strutturano il sistema di trasformazione di voti in seggi: con esse si può sperare di conformare almeno in parte il sistema politico, di incidere su numero, dimensione e disposizione nello schieramento degli attori politici che si presentano nella competizione elettorale. Le modifiche della forma di governo scontano numero, dimensione e dislocazioni delle forze politiche, e regolando diversamente i rapporti tra istituzioni (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica) incidono sui comportamenti costituzionali dei rispettivi titolari. Riforme elettorali e della forma di governo possono combinarsi fino a raggiungere complessivamente un effetto utile, purché non si confondano i rispettivi oggetti.

Nella passata legislatura, le proposte di riforma delle istituzioni erano partite dal presupposto che una riforma elettorale fosse politicamente impraticabile e/o pericolosa, e hanno così finito col caricare la riforma delle istituzioni di aspettative che andavano riferite almeno in parte alla riforma elettorale, affrontando a valle, cioè con accorgimenti istituzionali, tutto il problema della scarsa coesione delle maggioranze e dei rischi di cambiamenti di collocazione parlamentare in corso di legislatura. Peraltro, a parte la scorrettezza metodologica dell'impostazione, il timore di toccare la legge elettorale scontava la certezza che essa non sarebbe stata modificata dalla sola maggioranza: presupposto rivelatosi errato.

Occorre altresì ricordare che il referendum costituzionale del giugno scorso ha eliminato, in termini di legittimazione politica se non anche in termini di legittimità costituzionale, l'ipotesi di una forma di governo come quella contemplata dalla legge di revisione della Seconda Parte della Costituzione respinta dal corpo elettorale, che assegnava fra l'altro al Primo Ministro l'effettivo potere di scioglimento della Camera.

Ora le questioni della riforma elettorale e della forma di governo si ripresentano nuovamente insieme, e si può quindi tornare a distinguere gli effetti attesi dall'una e dall'altra. Si può partire dalla necessità di rendere più coesi gli schieramenti con una riforma del sistema elettorale, in modo da riservare al riassetto istituzionale il compito suo proprio, che è quello di canalizzare i comportamenti costituzionali delle istituzioni politiche entro argini predeterminati.

3. Sotto il profilo sistemico, mi pare che la soluzione più seria consista nel doppio turno di collegio, accompagnato dalla destinazione di una piccola quota di seggi per partiti che non intendano coalizzarsi con nessuno dei due schieramenti maggiori ("diritto di tribuna", secondo quanto a suo tempo proposto per la Francia da Georges Vedel). Un disegno di legge governativo, discusso in Parlamento ma non approvato nella XIII Legislatura (d.d.l. AS nn. 3811) aveva aggiunto anche un piccolo premio di maggioranza. Il progetto aveva previsto per il rinnovo della Camera l'assegnazione di una quota del 90% di seggi ai candidati che avessero ottenuto il 50% più uno dei voti in altrettanti collegi uninominali, salvo il ricorso al doppio turno nel caso in cui tale percentuale non fosse stata raggiunta da nessun candidato. Il restante 10 % di seggi veniva assegnato: a candidati che non intendessero presentarsi nei collegi uninominali in ragione di 23 seggi, a garanzia della rappresentatività della Camera; alla coalizione vincitrice in ragione di 23 seggi, a garanzia della stabilità di governo; ai migliori perdenti nei collegi uninominali per la parte residua. Per il rinnovo del Senato un disegno di legge governativo presentato contestualmente (d.d.l. AS 3812) prevedeva l'introduzione del doppio turno, ferma restando la disciplina per l'attribuzione degli ulteriori seggi, e l'eliminazione dello scorporo.

Il doppio turno di collegio avrebbe il vantaggio di spostare la scelta dei partiti per uno dei due schieramenti in competizione dalla fase della presentazione delle liste per il turno elettorale unico all'intervallo fra il primo e il secondo turno. La scelta sarebbe operata di fronte agli elettori, compresi coloro che quel partito abbiano votato al primo turno. Sarebbe più trasparente e nello stesso tempo più impegnativa, col risultato di rendere corrispondentemente più onerosa, di fronte all'elettorato, l'eventuale decisione di cambiare schieramento in corso di legislatura. D'altra parte, i partiti che sentissero di dover solo rappresentare certe opinioni in Parlamento senza impegnarsi in un'azione di governo (o di opposizione destinata potenzialmente a sostituirlo) potrebbero farlo, concorrendo fra loro per l'assegnazione dei seggi riservati al "diritto di tribuna".

Un sistema del genere convoglierebbe preventivamente la scelta dei partiti in un doppio binario: l'adesione a uno schieramento potenzialmente maggioritario o la pura rappresentanza. In questo caso, un'eventuale decisione di cambiare schieramento in corso di legislatura sarebbe scoraggiata grazie al maggior effetto selettivo di un sistema a doppio turno di collegio, nonché, come si è detto, grazie al timore di esporsi all'accusa di tradimento da parte degli elettori che avevano votato per quel partito al primo turno e che avevano condiviso l'apparentamento dello stesso partito ad un certo schieramento al secondo turno.

Il dibattito sulla nuova legge elettorale si iscrive peraltro anche nella prospettiva di sostituire il più possibile grandi partiti agli attuali cartelli elettorali, che è esigenza vitale per la democrazia italiana prima che per un bipolarismo astrattamente inteso. Il doppio turno di collegio può meglio di altri sistemi convogliare le identità politiche in aggregati più ampi ma anche fra loro ben distinguibili. Ciò dipende dalla scansione in due turni della consultazione elettorale e dagli effetti che produce sul comportamento degli elettori. Mentre al primo turno l'elettore vota per la lista del partito in cui si riconosce maggiormente, comportandosi come in un sistema proporzionale puro, al secondo turno,

dove le opzioni di voto si riducono di solito a due, l'elettore tende a votare per la lista meno lontana dai suoi orientamenti politici. Inoltre la scansione in due turni costringe i partiti ad accordarsi fra loro, tramite confluenze nella medesima lista o desistenze, all'indomani del primo turno. L'argomento che il doppio turno suscita così un "mercato" dei partiti minori che "si vendono al miglior offerente" è inconsistente. Quando l'assetto è multipartitico e il sistema è maggioritario, o proporzionale con premio di maggioranza, gli accordi interpartitici sono inevitabili. La differenza consiste solo nel fatto che solo in un sistema a doppio turno si svolgono fra un turno e l'altro sulla base dei risultati ottenuti da ciascun partito e non di quelli presunti, dunque in modo necessariamente più trasparente. Se ne avvantaggiano la vita politica e la democrazia.

4. Nel nostro dibattito sulle riforme elettorali, l'obiezione maggiore sollevata nei confronti del doppio turno di collegio consiste nella sua impraticabilità politica. I partiti più piccoli (che insieme formano una coalizione molto grande), si dice, non lo accetteranno mai. Il proporzionale corretto nella versione tedesca, si aggiunge, sarebbe un'ipotesi più digeribile.

Ora, non vi è dubbio che il sistema elettorale adottato in Germania abbia concorso efficacemente a strutturare la competizione politica e a prefigurare un soddisfacente *output* istituzionale. Queste prestazioni non possono però assolutamente prescindere da una serie di variabili storico-politiche, a partire dalla stessa conformazione del sistema dei partiti, e istituzionali, quali la previsione costituzionale dello scioglimento dei partiti antisistema e un parlamentarismo ad elevato tasso di razionalizzazione, del tutto assenti nel nostro Paese. Le domande cruciali sono perciò: come funzionerebbe il sistema tedesco in Italia? E prima ancora, quali ostacoli, giuridici e non, incontrerebbe nel corso della sua adozione?

Alla prima domanda si può rispondere che il nostro sistema politico presenta un grado di frammentazione molto più elevato, e il vantaggio del modello tedesco, e in particolare della clausola di sbarramento del 5%, consisterebbe nel ridurlo. Questo beneficio potrebbe consigliare secondo alcuni un'importazione del modello.

A parte il fatto che, così, non si risolverebbe la questione, concettualmente diversa, della tenuta delle coalizioni e quindi dell'assetto bipolare, occorre considerare che da noi il numero dei seggi della Camera e del Senato sono direttamente fissati in Costituzione, mentre quello dei membri del *Bundestag* non solo è stabilito per legge, ma può variare nel caso in cui il numero dei seggi ottenuto con il *plurality* (che come è noto riguarda la metà dei seggi) sia superiore a quello ottenuto attraverso la ripartizione proporzionale. Un'importazione fedele del modello tedesco richiederebbe dunque una previa revisione degli artt. 56 e 57 Cost.

Sotto altro profilo, l'ipotesi di un'importazione fedele appare estremamente remota proprio sul punto per il quale il sistema tedesco merita maggiore attenzione. Davvero pensiamo che in Parlamento la clausola di sbarramento, che è lo strumento principale per la riduzione della frammentazione, sarebbe mantenuta al tetto del 5%? O non è più probabile, proprio per la forza attuale dei partiti minori, che essa sarebbe ridotta al 3% o magari al 2%, e dunque, grosso modo, alla percentuale prevista dalla legge vigente?

5. Nella XIV Legislatura, il processo decisionale sulle riforme elettorali potrebbe dunque impantanarsi in un dilemma intrattabile. Il doppio turno di collegio, che soddisfa le esigenze sistemiche che ho brevemente riportato, provoca l'insurrezione dei partiti minori. Viceversa, il proporzionale corretto sulla falsariga del modello tedesco

può passare in Parlamento, ma a condizione di venire depotenziato in ordine a quel solo beneficio sistemico (la riduzione della frammentazione) per il quale meriterebbe di venir adottato.

Il dilemma, tuttavia, ci appare intrattabile anche perché, nel dibattito politico corrente, i costi e i benefici dei diversi sistemi elettorali vengono ignorati. Un'attenzione agli effetti sistemici, e sulla stessa qualità della nostra democrazia, dei modelli elettorali potrebbe avere almeno una conseguenza. Potrebbe incoraggiare quanti siano già convinti delle buone ragioni del doppio turno di collegio a vendere cara la pelle dell'orso, anzi a non venderla prima di aver ottenuto qualche risposta sui vantaggi attesi dall'introduzione di un sistema alternativo, al di là di particolari convenienze. Solo allora ma non prima di allora, se il dilemma restasse intrattabile, si giustificherebbe un incontro a metà strada, un *second best* per tutti, che potrebbe includere varie soluzioni. Fra le quali il proporzionale corretto sul modello spagnolo, e il ritorno al maggioritario a un turno.

La prima soluzione avrebbe il grande vantaggio di ridurre la frammentazione non con un dispositivo *ad hoc* come la clausola di sbarramento ma in modo più soffice, con la riduzione dell'ampiezza dei collegi. Ridisegnare i collegi quando il velo di ignoranza sulle intenzioni di voto è piuttosto ridotto, come nell'attuale fase, è però operazione complicata.

La seconda soluzione avrebbe al contrario vantaggi in termini di processo decisionale, trattandosi di dover procedere all'abrogazione pura semplice della legge vigente, nonché quello del ritorno a un sistema sperimentato recentemente dai partiti e dagli elettori per dieci anni. Purtroppo, però, di quel sistema si conoscono pure gli svantaggi.