

# Appunto sulla riforma elettorale

*di Cesare Pinelli - 28 novembre 2006*

1. I problemi della legge elettorale vigente. 2. Le proposte di riforma volte a risolvere contestualmente tali problemi. 3. L'obiezione dell'impraticabilità politica e le proposte di correttivi limitati. 4. Lo scoglio del referendum. 5. Ipotesi di riforma calibrate sulle diverse esigenze registrabili nell'attuale assetto politico.

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.

Il sistema così introdotto differisce da sistemi proporzionali variamente corretti perché il premio di maggioranza si sovrappone pesantemente alla "giustizia dei numeri", e da quelli maggioritari per il fatto di risultare 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.

A parte i dubbi di legittimità relativi all'art. 51 Cost., la legge pone due principali ordini di problemi:

- 1) non garantisce abbastanza la stabilità e la coesione della maggioranza, poiché
  - a) al Senato il premio di maggioranza è del tutto aleatorio, così ponendo a rischio l'omogeneità di maggioranza con la Camera;
  - b) sia alla Camera che al Senato incoraggia la frammentazione con la previsione di ben sei soglie di sbarramento;
  - c) le coalizioni sono legate solo dal premio, non da vincoli di lista, e possono quindi rompersi più facilmente in corso di legislatura.
  
- 2) con la previsione di liste bloccate, deprime il significato democratico della consultazione elettorale.

2. Assumendo che le proposte di riforma dovrebbero farsi carico di ambedue i problemi, vanno messe da parte le proposte concentrate soltanto su uno di essi, come quelle volte a ripristinare il meccanismo delle preferenze. Oltre a risultare criticabili nel merito, per il fatto di riprodurre le cordate fra candidati e le correnti di partito (peraltro fonti, a loro volta, di instabilità), tali proposte lasciano infatti irrisolti i problemi della stabilità e della coesione interna alle maggioranze.

Come è noto, vi sono sistemi elettorali che affrontano simultaneamente i due ordini di problemi accennati, compresi quelli di cui si discute al momento in Italia. Nel sistema tedesco, “sostanzialmente” proporzionale corretto da una soglia di sbarramento del 5% dei voti (o di un numero minimo di seggi), l’elettore vota con due schede per eleggere una prima metà di deputati in collegi uninominali e una seconda metà in liste di partito). Inoltre, la legge sui partiti del 1967 prevede che la designazione dei candidati alle elezioni sia effettuata dagli iscritti ai partiti con scrutinio segreto, e la legge elettorale impone agli organi del partito di affermare sotto giuramento la veridicità di tale circostanza davanti al Presidente dell’Ufficio elettorale. Dunque, il problema della democraticità delle scelte dei candidati è risolto a monte del momento elettorale.

Nel sistema francese del doppio turno di collegio, i due ordini di problemi sono risolti simultaneamente. L’esito maggioritario è prodotto dal fatto che i consensi vengono progressivamente convogliati in due grandi schieramenti, e i collegi sono, ovviamente, uninominali, col risultato che mancano i presupposti della lista bloccata. Ciò non risolve la questione della democraticità dei procedimenti di designazione dei candidati (come dimostra il recente tentativo delle primarie nel PS), ma consente perlomeno che la scelta dell’elettore investa non solo il partito ma anche il candidato.

La maggiore differenza fra questi sistemi, una volta che fossero importati in Italia, risiede in un’altro elemento. Il sistema tedesco, infatti, riduce la frammentazione ma non assicura necessariamente stabilità di maggioranze, soprattutto se calato in un sistema politico come quello italiano e in assenza degli stabilizzatori automatici della dinamica istituzionale previsti dalla Costituzione tedesca. Nel sistema francese, l’effetto della riduzione della frammentazione è invece assorbito dal conseguimento di una maggioranza parlamentare sufficientemente univoca e stabile.

3. 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.

Ma, a parte le obiezioni sugli effetti del sistema che si sono prima ricordate, l'ipotesi di un'importazione fedele appare estremamente remota proprio sul punto per il quale il sistema tedesco merita maggiore attenzione. E' difficile immaginare che in Parlamento la clausola di sbarramento, che è lo strumento principale per la riduzione della frammentazione, sarebbe mantenuta al tetto del 5%, E' assai 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.

Così stando le cose, si spiega perché alcuni politologi abbiano ritenuto più realistico abbandonare la prospettiva dell'introduzione di sistemi elettorali alternativi a quello vigente, per concentrarsi su correzioni più limitate, che oltre ad incontrare più facilmente il consenso politico consentirebbero almeno di scongiurare i rischi maggiori del sistema stesso, ancora più gravi di quelli che già si sono prodotti.

Su queste premesse Roberto D'Alimonte ha proposto alcune misure per scongiurare la divaricazione tra maggioranze (premio al Senato assegnato a livello nazionale, voto ai diciottenni anche al Senato: ambedue richiederebbero però una revisione costituzionale, e renderebbero completamente "perfetto" il nostro bicameralismo, suonando la campana a morto per la possibile trasformazione del Senato in Camera delle autonomie), l'inclusione dei voti degli elettori della Valle d'Aosta per l'assegnazione del premio alla Camera, l'eliminazione delle candidature plurime e l'esclusione dei voti delle liste sotto la soglia di sbarramento dal computo dei voti per l'assegnazione del premio alla Camera e al Senato.

D'Alimonte aggiunge che la riforma potrebbe essere più coraggiosa, affrontando il nodo del rapporto fra elettori ed eletti o aumentando il numero delle circoscrizioni elettorali e quindi diminuire la loro dimensione mantenendo le liste bloccate, o importando il sistema tedesco quanto alla divisione dei seggi da assegnare tra liste circoscrizionali e collegi uninominali. (Ecco le cinque modifiche possibili, in *Il Sole 24 ore*, 17.10.2006).

4. Tuttavia, se è vero che le riforme troppo "coraggiose" rischiano di incontrare veti insuperabili in Parlamento, le proposte di correttivi limitati, proprio per la loro "timidezza", rischiano di non risultare abbastanza innovative da bloccare il referendum abrogativo della legge elettorale.

Come è noto, il quesito referendario si incentra sull'eliminazione di ogni riferimento alle coalizioni e alle liste di coalizione presente nella legge elettorale, col risultato di restringere alle liste di partito l'operazione di trasformazione dei voti in seggi. Il giudizio sulla portata del referendum oscilla notevolmente a seconda che si prenda in considerazione il tipo di sistema elettorale che scaturirebbe dal voto referendario o l'effetto politico che il referendum stesso provocherebbe sul processo

decisionale in Parlamento. Nel primo caso, molti manifestano dubbi sulla possibilità di conciliare un'operazione chirurgica così ardita con l'impianto di una legge elettorale tutta pensata in vista di coalizioni di liste unite fra loro solo dalla prospettiva del conseguimento del premio di maggioranza: come potrà la convivenza fra partiti diversi (qualche volta al limite dell'incompatibilità politica), ci si chiede, durare oltre il momento delle elezioni? Coloro che guardano agli effetti politici del referendum, lo considerano invece un deterrente indispensabile contro l'inerzia del Parlamento sulla legge elettorale, prodotta da veti incrociati.

In questa sede non è necessario prendere una posizione nell'uno o nell'altro senso. Ci interessa soltanto vedere se l'Ufficio Centrale presso la Corte di Cassazione giudicherebbe l'abrogazione delle disposizioni della legge elettorale operata con i correttivi proposti da D'Alimonte "sufficiente" a bloccare il referendum, nei termini indicati dalla sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale.

In proposito, bisogna distinguere. Né i correttivi volti a garantire la omogeneità di maggioranza fra Camera e Senato, né quelli che escludono i voti conseguiti dalle liste sotto la soglia di sbarramento dal computo per l'assegnazione del premio sembrano configurare un'abrogazione "sufficiente" a bloccare il quesito referendario.

Diverso discorso deve farsi per i correttivi più coraggiosi. L'assegnazione di metà dei seggi in collegi uninominali e della restante metà in circoscrizioni elettorali cambierebbe infatti l'oggetto del quesito referendario (le liste, di coalizione o di partito). L'aumento del numero delle circoscrizioni elettorali non lo cambierebbe sotto il profilo formale, ma sostanzialmente avrebbe una portata innovativa della disciplina ancora maggiore della ripartizione dei seggi in collegi uninominali e circoscrizioni elettorali, rientrando così in una delle due ipotesi indicate dalla Corte costituzionale.

5. Ricapitolando. Le proposte di riforma elettorale si aggirano fra due scogli: quelle troppo coraggiose rischiano di non passare in Parlamento, e quelle avanzate per evitare lo stallo parlamentare, rischiano di lasciare libero corso al referendum. C'è uno spazio, ci si può chiedere a questo punto, fra l'uno e l'altro scoglio?

Intanto, lo abbiamo visto adesso, le proposte più coraggiose avanzate da D'Alimonte consentirebbero di superare lo scoglio referendario. Esaminiamole partitamente.

Attribuzione della metà dei seggi in collegi uninominali e della restante metà in circoscrizioni elettorali – Questa sola misura, che consisterebbe nell'importare una componente del sistema tedesco lasciando per il resto invariata la legge vigente, pur potendo bloccare il referendum avrebbe

un effetto molto limitato sulla redistribuzione dei voti in seggi (come riconosce lo stesso D'Alimonte).

Aumento del numero delle circoscrizioni – Oltre a bloccare il referendum, l'aumento del numero delle circoscrizioni (senza redistribuzione dei resti), diminuendo corrispondentemente il numero dei parlamentari eletti in ogni circoscrizione avrebbe indirettamente un effetto maggioritario, tanto più significativo quanto maggiore sia l'aumento delle circoscrizioni. Lo dimostra il sistema di elezione previsto in Spagna per il Congresso dei deputati. Una controindicazione consiste nella difficoltà politica di procedere al nuovo disegno delle circoscrizioni, che però, purtroppo, accomuna tutte le proposte che si stanno considerando.

Doppio turno con diritto di tribuna – Delle tre proposte qui avanzate, sarebbe la più coraggiosa, e quindi la più a rischio. Si differenzia tuttavia dal doppio turno “secco” previsto in Francia per il fatto di prevedere una quota di parlamentari eletti col sistema proporzionale, accompagnato dalla destinazione di una piccola quota di seggi destinata a partiti che non intendano coalizzarsi con nessuno dei due schieramenti maggiori (“diritto di tribuna”, secondo quanto a suo tempo proposto da Georges Vedel).

Un disegno di legge presentato nella XIII Legislatura (d.d.l. AS nn. 3811) 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, il 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). La previsione di una quota del 10% dei seggi così ripartita sembra però troppo complicata, e d'altra parte si può dubitare che il premio di maggioranza sia necessario in un sistema maggioritario a doppio turno. Si potrebbe piuttosto ipotizzare una quota inferiore al 10% di seggi (per es. fra il 7 e l'8%) designati con sistema proporzionale.

Fino ad oggi, la proposta di doppio turno ha incontrato un fuoco di sbarramento da parte dei piccoli partiti di ogni colore politico, uniti nel respingere un sistema che ne comporterebbe l'assorbimento in uno dei maggiori schieramenti. Ma la proposta di doppio turno accompagnata dal diritto di tribuna non è stata mai discussa seriamente, e potrebbe scompaginare il fronte dei piccoli partiti.

Quelli situati alle ali estreme del sistema politico ne trarrebbero infatti vantaggi, ottenendo i seggi corrispondenti alla loro forza elettorale senza doversi impegnare in una coalizione di governo (che è esattamente quanto corrisponde alla loro vocazione). I partiti minori posti al centro del sistema si troverebbero invece in grave difficoltà. Ma è anche un fatto che, in questa stessa legislatura, l'attuale geografia dei partiti potrebbe risultare fortemente modificata al di là di una riforma della legge elettorale. Precisamente per questa ragione, l'ipotesi del doppio turno con diritto di tribuna non dovrebbe essere lasciata cadere prima del tempo.