federalismi.it
Rivista di diritto pubblico
italiano, comunitario e comparato

IL PRESUPPOSTO ISTITUZIONALE PER LA RIFORMA ELETTORALE

di

Andrea Piraino
(*Direttore della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale)*

28 novembre 2007

Affrontare il tema così attuale e così controverso della riforma elettorale richiede a chi vi si cimenta, nel coacervo di proposte e soluzioni che in questi giorni si confrontano, di destreggiarsi fra varie antinomie, una sorta di *slalom* fra il rischio del tecnicismo, la genericità del politichese e l'esigenza di partire da due premesse, ovvie, che tutti i commentatori fanno ed alle quali nessuno, o quasi, si attiene.

La prima è quella di non parametrare la riforma ad interessi di schieramento e, conseguentemente, di pensare a meccanismi non dettati dalla contingenza ma che possano rappresentare per tutti una garanzia di lungo respiro.

La seconda premessa è che non ci sono sistemi elettorali buoni e sistemi elettorali cattivi di per sé (anche se proprio l'attuale legge si avvicina assai a questa seconda ipotesi!) ma i metodi di elezione sono funzionali alle scelte del tipo di *governance* desiderato.

Per fare un esempio, il sistema elettorale per le Regioni è uno strumento che funziona bene sul piano tecnico ma, a mio avviso, potenzia oltremodo il loro ruolo di governo, come lamentano le Istituzioni locali quando parlano di neocentralismo regionale (pensiamo alla brutta espressione in uso di "governatore" piuttosto che Presidente), laddove le Regioni dovrebbero essere soprattutto Enti di programmazione e di legislazione. La legge elettorale relativa ai Comuni, invece, risponde meglio all'effettiva funzione del Sindaco ed ai compiti esercitati. Tralasciamo invece le Province sulle quali il dibattito è più complesso.

In questo approccio, dimentico della funzione vera dei sistemi elettorali, la diversità degli stessi rispetto ai vari livelli istituzionali, che pure dovrebbe essere avvertita come utile e necessaria per rispondere a specifiche esigenze di *governance*, viene giudicata incoerente da non pochi commentatori, forse perché la logica concettuale del nostro sistema politico è più incline alla uniformità che alla specificità delle funzioni dei vari organi. In questo modo, però, la struttura logica della questione viene capovolta e, quindi, i sistemi elettorali divengono, *naturaliter*, strumento del gioco politico e non, come dovrebbe essere, una conseguenza del modello prescelto di *governance*.

Per tornare al punto, dunque, è necessario partire da una visione "di sistema" e da una visione "del sistema". Partire cioè da un progetto istituzionale che sia adeguato alla sfida della modernità e pensare coerentemente al meccanismo più utile a realizzarlo.

Consapevole delle possibili obbiezioni, personalmente ritengo che le esigenze di modernizzazione del Paese, la risposta alla crisi del sistema politico, la ricerca di nuovi raggruppamenti politici, in primo luogo il Partito Democratico, richiedano uno sforzo progettuale che preveda anche una qualche discontinuità e, soprattutto, la capacità di guardare la realtà e la criticità delle nostre Istituzioni in modo più coraggioso. Detto in altri termini: se si continuano a mettere "toppe" in nome della governabilità e dell'emergenza (questioni peraltro importanti) non si fa che rinviare progressivamente la soluzione dei problemi del Paese.

A questo proposito va ricordato come il novellato titolo V della Costituzione operi già una prima grande novità, esplicitando la distinzione fra Repubblica e Stato, a fondamento di una riforma istituzionale (federalista) che possa partire dal superamento del bicameralismo perfetto e dalla distinzione -sulla quale credo si possa trovare un sostanziale accordo- fra una Camera "politica" e una Camera delle Autonomie. Camera delle Autonomie che potrà assumere varie forme e della quale prendiamo ora in considerazione solo il meccanismo elettorale che, per evidenziarne la funzione di rappresentanza dei territori, potrebbe essere di secondo grado, chiaro ed evidente esempio dello stretto legame esistente fra "tecnica" elettorale e funzioni.

Il Titolo V inoltre prospetta un governo della Repubblica incardinato su un insieme unitario di articolazioni: stato, regioni, comuni, province, città metropolitane, ognuna con le proprie specificità territoriali. Questo per costruire una base solida sulla quale sviluppare quel mutamento radicale necessario a proiettare la società italiana nell'epoca della globalizzazione: partire dai territori per costruire le Istituzioni e non partire, come accade oggi, dal

"contenitore" rigido della configurazione degli Enti per "modellare" a propria immagine il territorio.

Occorre allora passare da un sistema "lineare" -conchiuso in un *continuum* circolare ed auto-referenziale fra Parlamento e Governo, che va ad esaurirsi come una stella che si spegne (si "solidifica" direbbe il filosofo Bauman)- ad un Governo "duale", che si alimenti sulla dinamica fra il Governo-amministrazione e l'organo rappresentativo, la Camera "politica", entrambi direttamente legittimati dal corpo elettorale. Ma veniamo al punto, al sistema elettorale.

Da una parte l'elettorato designa direttamente il *Premier*, con il quale istaura un rapporto di responsabilità, mantenendo la logica bipolare: chi vince governa. Dall'altra parte lo stesso elettorato assegna alla Camera "politica" la funzione di rappresentanza della volontà popolare, finalizzata al controllo continuo dell'azione del *Premier*. E certamente il sistema proporzionale puro è quello che rispecchia nel modo più fedele la volontà popolare.

Se c'è accordo sulla visione istituzionale, il sistema elettorale è conseguente, e le varie "tecniche" applicabili sono conosciute e, tuttalpiù, da adeguare.

Rispetto al rapporto tra responsabilità e rappresentanza si può pensare ad un raccordo preventivo di coalizione dei vari partiti su un candidato *Premier* (o meglio, vedremo sotto perché, su un *ticket* ripreso dal modello americano), sulla base di un programma di mandato vero, preciso nell'indirizzo politico, nell'individuazione delle priorità operative e nei tempi di realizzazione. Una sorta di "Contratto con il Paese" di berlusconiana memoria ma vincolante: il candidato di coalizione che vince assume la responsabilità di governare per l'intero mandato, riducibile (come anche la legislatura) a quattro anni. Si può eventualmente discutere meglio se è necessario ottenere la maggioranza assoluta o se è sufficiente stabilire una soglia di maggioranza relativa sotto la quale non scendere. L'azione di governo è quindi fondata su una logica bipolare, che non richiede alcun premio di maggioranza per la composizione dell'Assemblea rappresentativa.

La Camera "politica" è così eletta in modo proporzionale, assicurando al meglio la "rappresentanza". Il meccanismo di distribuzione dei seggi può essere incardinato su collegi uninominali e sul sistema di riparto proporzionale nazionale: la Camera sarebbe composta dai vincitori di collegio e dagli eletti sulla base dei migliori quozienti. Ma sarebbe egualmente possibile prevedere circoscrizioni non troppo grandi che possano assegnare deputati con il voto di preferenza.

E' evidente che questo sistema presuppone un radicale cambiamento del ruolo della Camera "politica" che diventa, sostanzialmente, la sede del "controllo" da parte della volontà

popolare sulla realizzazione del programma di governo, e di indirizzo politico nel caso, certamente verificabile, di questioni non prevedibili preventivamente che emergano nel corso della legislatura e, quindi, non comprese nel programma. In caso di emergenze, il *Premier* può infatti chiedere modifiche del "Patto" al Parlamento.

In sostanza, la Camera non si esprime con i tradizionali atti legislativi, ma svolge azioni ed attività di controllo.

Mi rendo conto che pensare ad una Assemblea che non fa le tradizionali leggi possa sconcertare se non addirittura inorridire: eppure bisogna avere il coraggio di constatare che il Parlamento, nell'attuale congiuntura storica, non funziona già da anni. A tal punto che non si ricorda più una proposta di legge di iniziativa di singoli deputati o senatori che sia stata approvata, o un dibattito che abbia consentito un reale confronto e che abbia superato la funzione prevalente di mero "megafono" delle varie posizioni politiche.

La Camera "politica" può essere più utilmente il luogo di garanzia dell'attuazione del programma con poteri -in caso di discostamento fra programma, tempi ed azione di governo- prima di *avvertimento*, dettando gli indirizzi per il recupero dell'azione di governo, in seguito di *messa in mora* e alla fine di *sfiducia* nel caso di persistente inadeguatezza nell'attuazione del programma.

Si potrebbe anche ipotizzare che il *Premier* sfiduciato sia sostituito con il "vice" compreso nel *ticket* e che il Parlamento, evitando il meccanismo della reciprocità fra sfiducia e scioglimento della Camera, nomini un nuovo Governo in carica fino alla fine della legislatura.

Certamente questa visione va inserita in una logica di "sistema" e di garanzie, che preveda un ruolo sostanzialmente inalterato del Presidente della Repubblica come elemento di equilibrio *super partes*, con l'attività legislativa mantenuta in capo alle Regioni e l'attività di governo sul territorio in capo alle Istituzioni locali. Si delinea così un modello coerentemente federalista, fondato sui "territori" e con un "centro" vincolato su programmi unitari, limitati e misurabili.

A tal fine è necessario allora creare una nuova prospettiva, anzitutto "culturale" e di lungo respiro, per adeguare appunto i "territori" locali al futuro prossimo e ai meccanismi intrecciati della globalizzazione e della identità. Ma questa è ancora un'altra sfida.

E' il tempo per scelte innovative. Le considerazioni qui fatte possono essere discusse e criticate, ma a chi obbietta che la legge elettorale non può aspettare riforme serie, si può ribattere che intanto il sistema qui prospettato corrisponde fino in fondo alla questione politica posta recentemente anche dal segretario del Partito Democratico Walter Veltroni: cercare un

sistema che risponda contemporaneamente ai vantaggi del proporzionale e ai vantaggi del maggioritario bipolare. Veltroni parla prevalentemente di sistema elettorale. Noi riteniamo che la medesima prospettiva vada estesa al sistema istituzionale che più, a nostro avviso, è coerente con le esigenze di un profondo e coraggioso rinnovamento ordinamentale del Paese.