

Seminario ASTRID
Quale riforma elettorale serve al Paese?
Roma, 28 maggio 2007

Intervento di Cesare Pinelli

Io credo che sia un esercizio improprio e inutile fare previsioni a proposito di quello che dirà la Corte a proposito dell'ammissibilità del quesito referendario. Non solo non serve, ma è anche improprio, perché non spetta ai costituzionalisti predire la giurisprudenza costituzionale. Quello che i costituzionalisti possono fare è una sorta di attività istruttoria, di individuazione cioè degli argomenti per l'ammissibilità o la inammissibilità. Il mio, peraltro, sarà un discorso del tutto preliminare, anche se vi si potranno anche ricavare alcuni argomenti.

La domanda principale rivolta agli elettori, la sola che incida sul funzionamento del sistema politico, riguarda gli articoli della legge n. 270 del 2005 che riservano un premio in seggi alla coalizione di liste o alla lista che abbia raggiunto il maggior numero di voti validi (a livello nazionale alla Camera, e a livello regionale al Senato). Si chiede agli elettori di abrogare le parole "coalizione di liste", in modo da riservare il premio soltanto alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi. Conseguentemente, l'intera competizione elettorale potrà svolgersi soltanto fra liste. Della legge elettorale vigente abbiamo detto in tanti tutto il male possibile, senza che nessuno si sia levato a difenderla. E' una legge che attribuisce la designazione degli eletti alle segreterie dei partiti, viola per più aspetti singole norme costituzionali, ed esalta la frammentazione del sistema, consentendo alle liste anche minime di ricattare le maggiori in vista dell'ottenimento del premio. Rimane però in quella legge un ultimo scampolo di razionalità: la regola per cui, per ottenere il premio, le liste debbono almeno formare una coalizione. L'ipotesi che una singola lista possa ottenere il premio, visto il carattere multipartitico del sistema, è prevista nel caso, del tutto improbabile, in cui una singola lista sia in grado di ottenere più voti di una coalizione.

L'abrogazione delle parole "coalizione di liste" eliminerebbe l'ultimo scampolo di razionalità che c'è nella legge. Si possono immaginare soltanto due possibilità: che le due coalizioni di liste presentatesi alle elezioni del 2006 tengano, trasformandosi in liste, oppure non tengano.

Nel primo caso le conseguenze sarebbero le seguenti:

a) i partiti di minima consistenza manterrebbero immutato il loro potere di ricatto, salvo a farlo valere al momento di contrattare le candidature nella lista;

b) se la competizione avviene fra due liste, una di esse otterrà necessariamente la maggioranza assoluta dei voti validi, traducibili in maggioranza assoluta dei seggi indipendentemente dal premio. Sarà magari una maggioranza minima, ma comunque legittimata dalle urne, come può succedere in qualsiasi democrazia (e da noi, nell'attuale legislatura, al Senato). Perché, allora, quella maggioranza dovrebbe ottenere un premio? Dove sarebbero la sua giustificazione logica e il suo fondamento costituzionale? Il premio diventerebbe un regalo a chi ha già la maggioranza.

c) alle Camere, all'indomani delle elezioni, i listoni potrebbero tranquillamente scomporsi in diversi gruppi parlamentari. Anche per questo, la pretesa di introdurre il bipartitismo con legge, implicita nella domanda rivolta agli elettori dal Comitato promotore per il referendum, risulta inconsistente. Dove mai, del resto, gli elettori avrebbero espresso la volontà di creare due partiti attraverso il referendum? Eppure vi è chi diffonde il messaggio che il referendum porterebbe addirittura al bipartitismo. Nelle rappresentazioni diffuse da promotori e commentatori, il referendum oscilla da questa ipotesi di pura fantasia fino all'ipotesi benevola dello stimolo per il Parlamento a legiferare.

Se invece le attuali coalizioni si rompessero e più di due liste di qualche consistenza si presentassero alle urne, il premio diventerebbe necessario. Ma, come molti costituzionalisti hanno già fatto notare, una lista che avesse raggiunto una maggioranza relativa in voti molto ridotta, ad esempio il 25 o il 30%, potrebbe trovarsi alla Camera con 340 seggi: incognita serissima dal punto di vista della rappresentatività democratica dell'assemblea. E al Senato, dove i premi in seggi sono computati a livello regionale e quindi possono annullarsi l'uno con l'altro, l'ipotesi di un numero di liste superiore a due equivarrebbe a rendere incerta l'attribuzione della maggioranza dei seggi.

In nessun caso, dunque, l'abrogazione della parola "coalizione di liste" assicurerebbe maggiore funzionalità al sistema. Se le coalizioni attuali tengono, debbono pur sempre accettare di trasformarsi in liste, con la conseguenza di far perdere senso al premio. Se invece si rompono, il premio rischia, alla Camera, di forzare il meccanismo della rappresentanza in modo intollerabile.

L'obiezione che queste ipotesi sarebbero già previste dalla legge vigente (e i parallelismi con il referendum del '93 sulla legge elettorale del Senato basata sull'alternativa ottenimento del 65% dei voti nel collegio/redistribuzione proporzionale su base regionale dei voti ai fini della traduzione in seggi) non tiene conto che in essa le parole "coalizione di lista" e "lista" non hanno autonoma consistenza, ma sono legate alla parola "premio". E, come dicevo, tutta la legge sta e cade sul presupposto di uno scambio fra l'aggregarsi in liste e l'attribuzione di un certo numero di seggi aggiuntivi alla coalizione di liste risultata maggioritaria. Se pure a ottenere il premio fosse una lista,

lo avrà ottenuto battendo una coalizione. Nel sistema attuale, l'ipotesi di una lista che riesca a superare in voti un'altra lista (e solo una) è un'ipotesi di terzo grado, sostanzialmente fuori quadro proprio perché rimetterebbe in discussione il senso del premio. Che è invece esattamente quanto potrebbe accadere con l'abrogazione delle parole "coalizione di liste".

All'indomani di una vittoria dei sì, l'alternativa sarebbe dunque tra una situazione in cui le liste si conservano, ma allora il premio è totalmente ingiustificato, ancora più di quanto lo sia oggi, perché non c'è più la coalizione, oppure si presentano più di due liste elettoralmente contendibili, e in questo caso il premio sarebbe un pericolo dal punto di vista di un minimo di congruenza tra rappresentanti e rappresentati.

D'altra parte, il sistema che deriverebbe da una vittoria dei sì sarebbe perfettamente applicabile. Col referendum del 1993, l'eliminazione del vincolo del 65% dei voti per l'ottenimento del seggio nei collegi uninominali del Senato aprì la strada al dibattito parlamentare sulla possibilità di prevedere un sistema maggioritario a un turno o a due turni, sistemi come è noto dagli effetti diversissimi; e lo stesso richiamo del Presidente Scalfaro a legiferare "sotto dettatura" mirava a escludere un ritorno al proporzionale, non uno dei possibili modelli di maggioritario. Una vittoria dei sì in un eventuale referendum tenuto nel 2008 porterebbe a una situazione del tutto diversa. Porterebbe alla consacrazione popolare del premio, e di un premio assegnato alla lista che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi: nulla a che vedere col maggioritario, e nemmeno con un sistema proporzionale di tipo spagnolo. Le conseguenze sul sistema sono quelle che abbiamo visto, ma il sistema sarebbe, come dicono i giuristi, "autoapplicativo". Pertanto, almeno prima delle elezioni, il Parlamento non avrebbe più spazio per legiferare. Ecco perché una legge di riforma ha senso solo se approvata prima della celebrazione del referendum.

Chi scrive è lontanissimo, per cultura e per mestiere, dal disegnare scenari apocalittici. Ma deve segnalare le più forti preoccupazioni di un costituzionalista per la paralisi dei lavori parlamentari sulla riforma della legge elettorale. Essa sta preparando una strada in discesa per un referendum che nella migliore delle ipotesi lascerebbe tutto come è, e nella peggiore farebbe precipitare il Parlamento della prossima legislatura in una crisi di legittimazione che richiederebbe di nuovo, ma in condizioni ancora più difficili di oggi, di porre mano alla riforma.