

I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME
SEMINARIO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI
Venerdì 28 giugno 2013.
Università degli Studi Roma Tre

La riforma elettorale

Relazione di

Vincenzo Lippolis

(versione non definitiva)

La funzione della legge elettorale è di produrre rappresentanza e governabilità. Essa non agisce nel vuoto, ma in un determinato contesto, costituito, da un lato, dalla forma di stato e dalla forma di governo, cioè il sistema istituzionale, e, dall'altro, dal sistema partitico, inteso non solo come dato strutturale, ma più ampiamente come cultura politica. Tra questi elementi e la legge elettorale vi è un rapporto di interazione e non avrebbe senso parlare del rendimento di una legge elettorale e di una sua riforma astraendosi dal contesto.

Non intendo difendere l'indifendibile legge Calderoli, ma solo per esemplificare quel che ho detto ci si potrebbe chiedere quale sarebbe il dibattito sul suo funzionamento e sulla sua riforma se essa avesse trovato applicazione in una realtà caratterizzata dall'esistenza di due solidi partiti stabilmente attestati intorno al 40 %; se i partiti avessero fatto un uso diverso delle liste bloccate, inserendo persone capaci, competenti e attente al bene comune, invece di un personale politico di legislatura in legislatura sempre più dequalificato; se il nostro bicameralismo non fosse paritario; se il capo del governo avesse maggiori poteri, in particolare riguardo allo scioglimento delle camere.

I difetti strutturali della legge sarebbero ancora lì, ma avremmo sicuramente assistito ad un altro film e probabilmente il finale, che si spera venga girato nei prossimi mesi, avrebbe altri ritmi ed altre sequenze.

All'origine dell'attuale situazione vi è stata la sottovalutazione della interdipendenza di cui ho detto. Vi è stata una sopravvalutazione della capacità della legge elettorale da sola a modellare il regime politico e a produrre un efficiente sistema maggioritario bipolare. Solo oggi si riconosce appieno questo errore di prospettiva di cui peraltro era già da anni avvertita l'analisi dei politologi. Riguardo all'influenza delle leggi elettorali sul sistema partitico, lo stesso Duverger, che nel 1951 aveva formulato le famose tre leggi che enunciavano uno stretto collegamento (tra cui quella che lo scrutinio maggioritario uninominale produce bipartitismo), aveva successivamente modificato la sua posizione. Aveva precisato che l'azione delle leggi elettorali può essere comparata a quella del freno e dell'acceleratore, che esse non hanno un ruolo propriamente di motore e che sul sistema partitico l'azione più decisiva è quella delle realtà nazionali, delle ideologie e delle strutture socio-economiche (*Les partis politiques*, 8 ed., 1973). D'altra parte, il sistema bipartitico inglese è nato prima del *plurality system*. In definitiva, una legge elettorale può creare una maggioranza parlamentare, non può strutturare un sistema partitico.

Fatto sta che nel 1993 si pensò di poter realizzare un sistema maggioritario solo con la modifica della legge elettorale, senza tener conto di una realtà di multipartitismo che affondava le sue radici addirittura nel Cnl e senza intervenire su regole costituzionali in materia di forma di governo che, per quanto a fattispecie aperta, erano state costruite pensando ad una legge elettorale proporzionale. Anni fa scrissi che il passaggio aveva le caratteristiche di un salto dal trampolino senza una preventiva verifica che la profondità della piscina fosse sufficiente a non creare pericoli per chi si tuffava. A posteriori ciascuno può valutare secondo il suo giudizio se ci siamo rotti la testa, procurati delle fratture o solo delle ammaccature.

Prima di passare a parlare della legge Calderoli, vorrei ricordare che anche la Mattarella, che alcuni propongono di far rivivere, nel periodo della sua vigenza aveva mostrato non secondarie criticità. Coalizioni preelettorali eterogenee, condizionate dai partiti più radicali, e quindi in difficoltà nello sviluppare un'efficace azione di governo. Inidoneità a combattere la frammentazione che trovava paradossalmente una strada non solo e non tanto nella quota proporzionale, ma nei collegi uninominali ove in più casi furono eletti rappresentanti di partiti che non avevano raggiunto il 4%. (nel 2001, la Lega, il Ccd-Cdu, il Partito dei comunisti italiani, la lista Girasole, comprendente i Verdi e lo Sdi). Anche con la legge Mattarella avemmo maggioranze diverse nelle due camere: nel 1994 il centrodestra non aveva in partenza una maggioranza al Senato; nel 1996 l'Ulivo aveva una maggioranza autosufficiente al Senato, mentre alla Camera dipendeva da Rifondazione Comunista.

La legge del 2005 eliminò il collegio uninominale e lo sostituì con un impianto proporzionale aggiungendovi il premio di maggioranza. Secondo la ricostruzione di D'Alimonte, con la quale concordo, questa riforma va collocata nel contesto

dell'emersione di quello che egli definisce il “modello italiano” realizzato con la legge elettorale comunale e provinciale del 1993 e quella regionale del 1995. Ambedue sono incentrate su proporzionale e premio di maggioranza, ma con un elemento essenziale: l'elezione diretta del vertice di governo e la regola del *simul stabunt simul cadent* (che per le regioni fu stabilita con la riforma costituzionale del 1999). Senza entrare nelle specificità dei singoli sistemi, si può dire che il metodo proporzionale fa sopravvivere la frammentazione (e quindi l'eterogeneità delle coalizioni di governo), ma che l'elezione diretta, collegata ad un premio di maggioranza con il carattere della decisività, e la dissoluzione dell'assemblea in caso di voto di sfiducia assicurano la stabilità. Si può ricordare che la proposta di introdurre la clausola *simul simul* anche per il parlamento nazionale con un sistema elettorale misto e premio di governabilità era contenuta nella c. d. bozza Fisichella del 1996, sia pure solo in caso di sfiducia espressa e non in caso di crisi extraparlamentare. Ma non se ne fece niente per l'opposizione proprio del partito di Fisichella, Alleanza Nazionale.

La legge Calderoli introdusse il premio di maggioranza, rendendo per questo aspetto uniformi i diversi sistemi elettorali italiani (eccezion fatta per quello per il parlamento europeo) e facendo sì che il nostro paese sia quello che ha maggiormente usato questo strumento. Non poteva ovviamente intervenire sugli altri aspetti che danno una precisa fisionomia all'assetto di governo di regioni ed enti locali. La previsione dell'indicazione di un “capo della coalizione o “ della forza politica”” (accompagnata dall'elemento di fatto dell'indicazione del suo nome sulla scheda, un accorgimento utilizzato già con la legge Mattarella, nel 1996 i “Popolari per Prodi, nel 2001 l'indicazione dei nomi di Berlusconi e Rutelli) è un surrogato dell'elezione diretta perché non comporta conseguenze giuridiche. La legge elettorale non può minimamente influire sui poteri del capo dello Stato in tema di scioglimento e di formazione del governo e non impedisce alle camere di rovesciare il governo senza dover subire il proprio scioglimento.

Il nostro bicameralismo è paritario e nessun sistema elettorale può garantire la medesima maggioranza nelle due assemblee. Si può promuovere questo risultato con una simmetria di modi di scrutinio. Nella prima repubblica non sorsero particolari problemi perché camera e senato erano entrambi eletti nella sostanza con metodo proporzionale, le coalizioni di governo si formavano dopo le elezioni e vi erano partiti solidi e tendenzialmente stabili nel loro consenso presso gli elettori.

La legge Calderoli ha compiuto l'errore di rompere la simmetria del metodo di elezione di camera e senato nell'aspetto più sensibile, il premio di maggioranza che al senato, per un malinteso senso di rispetto dell'art. 57 Cost., è regionalizzato. Anche su questo aspetto si coglie ora un ripensamento su quella che non fu certo una posizione isolata del presidente Ciampi. Per obiettività, tuttavia, bisogna pur dire che

anche nazionalizzando il premio al Senato non sarebbe garantita la stessa maggioranza nelle due assemblee. Nel 2006, a livello nazionale il centrodestra nelle elezioni del Senato ottenne complessivamente più voti del centrosinistra e se il premio fosse stato nazionale avremmo avuto maggioranze diverse a Montecitorio e palazzo Madama.

Il fatto è che il modello della legge Calderoli, proporzionale e premio di maggioranza, sarebbe stato funzionale alla riforma costituzionale approvata dal centrodestra nel 2005 e bocciata dal referendum del 2006 che toglieva la fiducia al Senato, rafforzava il capo del governo e dettava una rigida disciplina del rapporto fiduciario fondata sull'ossessione del "ribaltone". Perso quel collegamento, è divenuta un elemento di destabilizzazione del nostro regime politico e ha manifestato i suoi effetti più deleteri con le ultime elezioni nelle quali è andato in frantumi lo schema bipolare.

Ricapitoliamo brevemente i punti critici della legge, che dovrebbero essere quelli sui quali intervenire:

- A) la mancata previsione di un quorum per l'assegnazione del premio. E' un aspetto sul quale si addensano sospetti di incostituzionalità (vedi la sentenza della Corte costituzionale 15/2005 e l'ordinanza di rimessione della Cassazione del 17 maggio 2013) perché consente ad una coalizione di non ampio consenso l'ottenimento di un "premio abnorme" come ha detto il capo dello Stato;
- B) la diversità di metodo tra Camera e Senato per l'assegnazione del premio;
- C) l' incentivazione alla frammentazione con la previsione di soglie particolarmente basse e addirittura il ripescaggio di chi è sotto la soglia.
- D) le liste bloccate, particolarmente lunghe, che negano all'elettore una reale scelta dei propri rappresentanti (anche questo aspetto è stato oggetto dell'ordinanza della Cassazione) e che ha fatto parlare di parlamentari "nominati";
- E) le candidature plurime e relative opzioni post-elettorali, un meccanismo che concede al plurieletto la possibilità di scegliere un numero eccessivo di subentranti i quali sarebbero così doppiamente "nominati" (per la collocazione nella lista e per il fatto di beneficiare dell'opzione).

Oltre i singoli aspetti, la critica più generale che è stata mossa alla legge 270 è stata quella di indurre ad un "bipolarismo coatto o forzoso" di coalizioni che si formano

prima delle elezioni al fine di ottenere il premio e, aggiungerei, i vantaggi che il far parte di una coalizione concede quanto alle soglie di sbarramento.

Tutti concordano per il superamento della legge Calderoli, o comunque nessuno ha il coraggio di dire che la vorrebbe mantenere. Il tentativo di riforma fatto nell'ultimo anno della passata legislatura è fallito. Esso era collegato ad un progetto di revisione costituzionale volto a razionalizzare l'attuale forma di governo parlamentare che fu impostato al di fuori del circuito istituzionale (il c. d. gruppo Violante) e poi affinato e approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato. Quando si andò in aula il centrodestra approvò una riforma di stampo semipresidenziale e tutto si bloccò. Esponenti del centrodestra dicono che il voto per il semipresidenzialismo non fu la causa dell'*impasse* perché era chiaro che il Pd non voleva cambiare la legge Calderoli.

Volgendo lo sguardo alle prospettive di riforma della legislazione elettorale nell'attuale situazione, è necessario tenere distinti i diversi scenari nei quali il discorso può essere collocato, proprio in relazione a quanto si è detto sul collegamento tra legge elettorale e forma di governo e del fatto che è avviato un processo che al mutamento di questa dovrebbe condurre.

Se ciò avvenisse la nuova legge elettorale dovrebbe funzionalmente collegarsi alle scelte sulla forma di governo.

Se si scegliesse il semipresidenzialismo non vedo alternative al doppio turno. Il punto delicato da stabilire sarebbe la soglia di accesso al secondo turno che può avere influenza sulle alleanze nella prospettiva della futura maggioranza di governo.

Se si optasse per una razionalizzazione della forma di governo parlamentare nel senso del cancellierato tedesco, il doppio turno non sarebbe in astratto in contraddizione con tale scelta. Si potrebbe guardare ai modelli tedesco e spagnolo. Credo tuttavia che si ragionerebbe sullo schema della soluzione per la quale si trattava alla fine della scorsa legislatura, con la combinazione di elementi del sistema tedesco e di quello spagnolo. I punti su cui sembrava essersi trovata una convergenza erano i seguenti:

il 50% dei seggi assegnati in collegi uninominali e l'altra metà sulla base di liste circoscrizionali (bloccate, ma sicuramente più brevi di quelle attuali);

una soglia di sbarramento nazionale;

un "premio di governabilità" da attribuire al primo partito o ai primi due (un premio consistente in un certo numero di seggi predeterminato che non ha il carattere delle decisività, non assicura cioè la maggioranza la quale dipende dalla combinazione con il risultato elettorale) ;

la distribuzione dei seggi ai partiti con formula proporzionale applicata a livello di circoscrizione regionale o sub-regionale.

Restavano da definire alcuni aspetti essenziali: il livello della soglia di sbarramento, la dimensione delle circoscrizioni, l'entità del "premio di governabilità", le modalità

di voto (congiunto o disgiunto). E' da questi elementi che dipendono, da un lato, la idoneità del sistema a contenere la frammentazione, e dall'altro, il livello di disproportionalità a vantaggio dei partiti maggiori per favorire la governabilità.

In alternativa, ritenendosi poco selettivo questo sistema e per favorire un assetto bipolare del sistema politico è stato proposto un secondo turno di ballottaggio con premio tra le coalizioni più votate e si è anche tornati a parlare del modello c. d. "sindaco d'Italia" che però comporta l'elezione diretta del premier e più profonde modifiche alla forma di governo.

Entrambi i modelli di revisione della forma di governo (semipresidenzialismo o parlamentarismo razionalizzato) dovrebbero comunque superare l'attuale bicameralismo paritario con il doppio rapporto fiduciario. Se così non fosse - non sottovaluterei la capacità di resistenza dei senatori - si dovrebbero adottare sistemi elettorali uguali o simmetrici per tentare di evitare risultati divergenti. L'unica maniera per fugare in radice questa possibilità - e lo dico più che altro come una provocazione - sarebbe quella di copiare i norvegesi: eleggere un certo numero di parlamentari e poi dividerli in due assemblee. Una soluzione poco realistica in Italia e che la stessa Norvegia ha abbandonato nel 2009.

Rimangono altri due scenari che conviene tenere collegati: 1) il processo di riforma costituzionale non si realizza; 2) in pendenza della riforma costituzionale, le forze politiche decidono di "mettere in sicurezza" la legge Calderoli per evitare un eventuale giudizio della Corte costituzionale a seguito dell'ordinanza di rimessione della Cassazione e, comunque, per poter lasciare aperta la possibilità di nuove elezioni avendo eliminato i difetti più macroscopici della legge vigente. In relazione a queste ipotesi, va sgombrato il campo da un equivoco. Si è detto che il disegno di legge costituzionale modificativo del procedimento di revisione ex art. 138, blindava la legge Calderoli perché prevede che l'istituendo Comitato parlamentare per le riforme costituzionali esaminerà anche i progetti di legge ordinaria di riforma dei sistemi elettorali e quindi per diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge (il tempo previsto per il completamento del processo di revisione) non si potrebbe intervenire. Non è vero. In primo luogo, se si volesse si potrebbe intervenire prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale. Ma anche per il dopo si trascura di notare che il disegno di legge parla di progetti di riforma del sistema elettorale "coerenti" con le future modifiche a forma di Stato, forma di governo e bicameralismo. Ora per quanto la nozione di coerenza possa avere contorni sfumati, mi pare evidente che essa esclude dalla competenza del Comitato le modifiche della legge elettorale a costituzione vigente, le quali potranno seguire l'iter ordinario.

Quanto alla questione di costituzionalità della Cassazione mi limito solo ad osservare che essa mi pare di dubbia ammissibilità per l'identità dei *petita* tra giudizio principale e costituzionale, che un eventuale intervento della Corte sarebbe

problematico perché avrebbe i caratteri della creatività politica (salvo forse la dichiarazione di incostituzionalità del premio scollegato al raggiungimento di un quorum), che non mi pare possibile si giunga alla dichiarazione di incostituzionalità dell'intera legge Calderoli con reviviscenza della Mattarella, che impossibile appare ogni intervento sulle liste bloccate.

Entrambi gli scenari di cui ho parlato prima sono caratterizzati dal fatto che si interverrebbe a Costituzione vigente e quindi con il collo di bottiglia del bicameralismo paritario.

Nello scenario 1 la riapertura del tema della riforma della legge elettorale dipenderebbe dal clima politico determinato dall'interruzione del processo di revisione costituzionale. Con tutta probabilità sarebbe un clima di scontro e si sarebbe al capolinea della legislatura. In astratto diverse ipotesi di riforma potrebbero venire in considerazione tra cui in particolare quella della ibridazione dei modelli tedesco e spagnolo. Sarebbe però altamente probabile che si finirebbe per cercare di porre mano a un rappizzo della legge vigente. Il problema sarebbe quindi molto simile a quello posto dallo scenario 2.

I rimedi per migliorare la legge Calderoli sono speculari ai difetti che ho elencato prima:

- 1) eliminazione della differenza del sistema di premio tra Camera e Senato prevedendo anche per questo un premio nazionale;
- 2) intervenire sul sistema del premio al fine di evitare che esso diventi "abnorme", possa cioè essere conseguito con una percentuale troppo bassa di voti. Una prima ipotesi, quella finora più discussa e che ho sostenuto già da vari anni, è quella di fissare un quorum per l'ottenimento del premio. In caso di mancato raggiungimento del quorum da parte di qualcuno si ipotizza un ballottaggio tra le liste più votate ai fini dell'assegnazione del premio il che consentirebbe la sopravvivenza del bipolarismo e impedirebbe la trasformazione del sistema in proporzionale. Mi chiedo che cosa si dovrebbe prevedere se il quorum fosse raggiunto solo per una camera. Il ballottaggio solo per la seconda? E se vi fossero due ballottaggi chi assicura che i risultati siano convergenti? Torniamo al punto che senza una modifica costituzionale del bicameralismo paritario nessun accorgimento assicura la medesima maggioranza nelle due camere. Una seconda ipotesi potrebbe essere quella di fissare un tetto al premio, nel senso che esso possa consistere in un numero di seggi non superabile. In sostanza, è l'idea del premio di "governabilità" di cui ho detto prima. L'elemento importante è l'entità del premio, ma questo non

sarebbe di per sé decisivo, la maggioranza dipenderebbe dal risultato elettorale della coalizione o partito vincente;

- 3) l'elevazione delle soglie di accesso eliminando in particolare il ripescaggio dei "sottosoglia" del 2%;
- 4) computo ai fini dell'assegnazione del premio alle coalizioni solo dei voti delle liste che hanno superato la soglia minima;
- 5) eliminazione delle pluricandidature.

Resterebbe il non trascurabile problema delle liste bloccate che potrebbe essere superato con la reintroduzione delle preferenze o con un sistema di collegi uninominali proporzionale (tipo *provincellum*). Ipotesi entrambe molto difficoltose allo stato delle cose. Un'ipotesi minimale potrebbe essere di dividere le attuali circoscrizioni in collegi plurinominali, di modo che le liste siano più corte e leggibili sulla scheda. Calcolare i seggi spettanti a ciascuna lista su base circoscrizionale e attribuirli nei collegi secondo il risultato percentuale in essi raggiunto.

Se si realizzassero questi interventi il *porcellum* sarebbe spolpato e ne resterebbe un mucchietto di ossa. Dubito però che questa sia una prospettiva realistica e credo che le eventuali modifiche sarebbero più circoscritte.

Personalmente, a distanza di anni, continuo a ritenere che la logica del modello costituzionale della Costituzione del 1947 (vedi gli artt. 88,92 e 94) sia più in consonanza con sistemi elettorali che consentono la definitiva formazione delle coalizioni successivamente alle elezioni. Sistemi di fondo proporzionali con correttivi per combattere la frammentazione e una dose di disproporzionalità a vantaggio dei partiti maggiori per favorire la stabilità (anche il sistema tedesco presenta questi due elementi; nel 2009, ad esempio, la Cdu-Csu ha avuto il 33,8% dei voti e il 38,4% dei seggi).

Avviandomi alla conclusione, credo che di sistemi elettorali se ne possono immaginare tanti e tanti se ne potrebbero copiare. Per il successo di un'opera di riforma però quel che è essenziale è in primo luogo la coerenza tra legislazione elettorale e sistema istituzionale. Ma anche questo non basta perché è necessario tener conto del sistema dei partiti e della cultura politica di un paese. Le leggi elettorali sono strumenti e il loro rendimento dipende anche dall'uso che se ne fa. Basti pensare al diverso utilizzo della legge Calderoli nel 2006 e nel 2008. Le leggi elettorali possono condizionare la politica, ma non producono da sole buona politica. Si potrà fare una buona riforma elettorale, nel senso che, a differenza della legge Calderoli, sia pienamente rispettosa dei principi iscritti nella nostra Costituzione, ma essa sarà sempre uno strumento nelle mani dei partiti. E quel che trovo veramente

preoccupante oggi è il loro stato non liquido come è di moda dire, ma di liquefazione. Non è possibile e ragionevole addebitare ad un sistema elettorale tutti i difetti e le mancanze della classe politica.