

I quesiti referendari ed i loro effetti paradossali sul premio di maggioranza

di Domenico Argondizzo
(31 marzo 2009)

Nel merito

Non si risolve lo sbarramento ed il premio di maggioranza regionali al Senato (tutt'altro che rispettosi dell'art. 57 della Costituzione), con tutte le negatività che lo spezzettamento del premio ha prodotto ai fini della governabilità ed ai fini della rappresentatività (per via della discrepanza prodotta tra voti e seggi sul piano nazionale); né si pone rimedio alla concreta possibilità di maggioranze politiche diverse nelle due Camere.

Di seguito si riportano alcune correzioni migliorative della legge elettorale politica in vigore, che con i referendum non si hanno.

1) L'estensione delle circoscrizioni e la connessa lunghezza delle liste si possono assai ridurre.

2) Si può introdurre un solo voto di preferenza.

3) Si può prevedere un unico sbarramento al 5% sul piano nazionale per Camera e Senato (e chi non lo superi non viene sommato nei voti per la coalizione a cui eventualmente partecipi; in questa maniera il PD ed il PDL saranno poco invogliati a fare alleanze con formazioni forti a livello locale, ma sotto il 5% a livello nazionale).

4) Si può prevedere il premio nazionale anche al Senato.

5) Per impedire che ciascuno voti diversamente per ogni Camera (con ciò creando differenze politiche tra le due Camere), si può prevedere una sola scheda con un solo voto per entrambe (tale ipotesi non merita di essere troppo semplicisticamente liquidata perché incostituzionale). La questione della residua parte dell'elettorato che non ha 25 anni si può benissimo affrontare - riformando su questo la Costituzione - parificando l'elettorato attivo. Va comunque ricordato che l'elettorato giovanile contribuisce in misura ridotta alla produzione di discrepanze politiche tra le due Camere, rispetto a quanto non faccia la cattiva abitudine, dell'elettore in genere, di votare diversamente (per motivazioni ideali o meno).

Con tali correzioni si garantirebbe rappresentanza, per le forze politiche abbiano un *dignitoso* seguito nel paese, e governabilità matematica.

L'unico effetto positivo della normativa di risulta è quello di innalzare le soglie di sbarramento. Infatti con i referendum, venendo tolta la possibilità della coalizione, si elimina il caso di una soglia più bassa per le liste coalizzate. Ma, con ciò, non si produce automaticamente alcuna semplificazione radicale del quadro politico. Se, per esempio, il PDL deciderà - come oggi sembra - di fare alleanze in Campania con Mastella (ospitandolo nel *listone*), e se il PD deciderà - a sua volta - di fare alleanze in alcune parti del paese con partiti medi bianchi o nanetti rosso-verdi (ospitandoli egualmente), l'innalzamento delle soglie di sbarramento sarà inefficace.

Un inciso: la cosa grave è che i due partiti che si contendono il governo del paese, facendo tali alleanze (elettorali o di governo) con tutte o con solo alcune delle microformazioni, fanno fare al sistema politico un passo indietro rispetto ad una sua evoluzione verso un sano bipolarismo/bipartitismo.

Guardando ai sistemi elettorali da un punto di vista teorico, ma anche nel loro concreto funzionamento, si constata come non ci sia alcun *necessario automatico* abbinamento tra sbarramento e divieto di alleanze tra partiti: con la legge elettorale uninominale, alla Camera c'era lo sbarramento al 4% per il recupero proporzionale, e non erano vietate le alleanze elettorali (con eventuali liste uniche comuni), né nei collegi uninominali, né - soprattutto - nelle circoscrizioni proporzionali. È quindi scorretto argomentare che il coalizzarsi vanifica lo sbarramento. Ma una maggiore scorrettezza intellettuale la si compie quando, prima, si ammette in linea generale che in un sistema multipartitico gli accordi tra partiti sono inevitabili, e poi si enfatizzano le negatività di ciò per criticare solo il proporzionale corretto, e non i *listoni* prodotti dai referendum Segni-Guzzetta, non il collegio uninominale maggioritario, non il doppio turno di collegio.

Ma la spinta a coalizzarsi agisce nella stessa misura in tutti questi casi. Limitando la considerazione ai *listoni* referendari onnicomprensivi, può dirsi che essi si sfaldino in Parlamento subito dopo aver superato lo sbarramento. Infatti, abbiamo già assistito, anche se in misura minore, a fenomeni analoghi (estemporanei partiti ed alleanze *usa e getta*), tanto con l'uninomiale maggioritario quanto con l'attuale proporzionale *non razionalmente* corretta. Prima di affermare che i *listoni* non saranno dei carri merci, che non avverranno cambi di casacca per paura di tradire gli elettori, bisognerebbe ricordare gli episodi trasformistici già avvenuti con l'uninomiale maggioritario (protagonisti anche eletti nel collegio uninominale, e non solo con il recupero proporzionale). In definitiva, per tutte queste situazioni, come anche per l'ipotesi delle coalizioni fatte per superare lo sbarramento nazionale del 5%, il rimedio può venire solo dall'accordo istituzionale tra i due poli/partiti (accordo che gli istituti del premio e dello sbarramento possono assecondare ed assicurare nel tempo). Senza di esso il *listone* referendario avrà la stessa resa effettiva del collegio uninominale nelle tre legislature in cui ha operato (l'eletto nel collegio era sempre chiaramente riconducibile ad uno dei partiti della coalizione, rivelandosi un *illusorio* candidato unitario). La negoziazione preliminare per le candidature nei collegi uninominali ovvero per la composizione del *listone* non garantisce di per sé l'omogeneità sostanziale della coalizione e la stabilità dell'alleanza. Il risultato complessivo sarà sempre di raggruppare piccole pattuglie di nanetti *ospitati* che non garantiscono alcuna maggiore fedeltà all'alleanza di quella che essi hanno con l'attuale legge elettorale.

Il più grande spot contro i referendum l'ha fornito la conversione di Mastella, che avrebbe dichiarato: «È il male minore. Il mio vicino di banco in Consiglio dei ministri, Arturo Parisi, mi dice di continuo: Clemente, perché sei contrario? La legge che uscirebbe dalla consultazione darebbe all'UDEUR grandi chance negoziali, al momento di fare i listoni per le elezioni» (Cfr. M. Ajello, *"Parisi m'ha convinto, meglio il referendum. Dà ai partitini più potere per condizionare"*, in «Il Messaggero», 2 dicembre 2007).

I professori Segni e Guzzetta saranno stati molto contenti della sincerità di Mastella?

Il quadro partitico si autotrasforma con l'accordo istituzionale tra i *veri* partiti al fine di: cioè l'impegno a non raccogliere, pur di vincere, ogni nanetto; con ciò, evitando di snaturare la loro progettualità politica, ed evitando di rendere disomogeneo il programma ed instabile la coalizione. Le elezioni politiche del 2008 hanno dimostrato questo assunto: le due forze politiche hanno scelto di utilizzare, in parte, diversamente la stessa legge elettorale del 2006 (è infatti la reale inconsistenza delle soglie per chi si coalizzi ad aver dato prova negativa nelle elezioni del 2006, non la loro potenziale efficacia antiframmentazione).

Ma le due forze/poli hanno potuto privilegiare «la coesione ideologico-programmatica» (V. Lippolis, *L'argine al bipartitismo*, in «Il Mattino», 21 febbraio 2008), proprio per la presenza del binomio fondamentale tra premio nazionale (alla Camera) e sbarramenti un po' più efficaci (in entrambe le Camere) per le forze rimaste *sole*. Le scelte strategiche del PD e del PDL hanno - di fatto - potuto poggiare sui suddetti istituti salienti della legge elettorale, decimando in gran parte i nanetti.

Nessuno è invece in grado di affermare che la pendenza dei quesiti sia stata il pungolo per tali scelte strategiche. Si può solo dire che Veltroni si è mosso per primo (salvo essere poi costretto, dal gruppo di potere/burocrazia del partito, ad ospitare i radicali ed a fare una alleanza con Di Pietro, riducendo la riuscita della scelta di *andare da soli*), seguito - anche in questa parziale regressione - da Berlusconi. Ma si potrebbe affermare che la scelta strategica dell'*autosufficienza* è il DNA costitutivo sia del PD che del PDL. Partiti nati per vincere accrescendo il loro elettorato per via della bontà delle rispettive proposte politiche, e non con l'ausilio di pacchetti di voti preconfezionati elargiti dai vari nani, pagando poi il dazio di essere bloccati dalle immancabili difformità programmatiche.

Per via della stessa scelta strategica i due partiti *veri*, nelle elezioni del 2008, hanno quasi annullato la pratica delle candidature multiple (che raggiunse nel 2006 il parossismo soprattutto tra i nani). Tra, l'altro questo fatto politico-elettorale attenua la stringente necessità del terzo quesito referendario. Ma, in verità, con la possibilità di tali candidature (che esistevano già nelle leggi elettorali delle prime Camere repubblicane; cfr. art. 63,1 del d.lgs.lgt. 10 marzo 1946, n. 74 *Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente*, che si applicava alla Camera dei deputati con le modifiche della legge n. 6/1948), non si sviluppa alcuna sudditanza da parte dei cooptandi verso i plurieletti, giacché la facoltà di opzione dei plurieletti, a rigore, non è libera, ma si esercita secondo la decisione dei vertici del partito.

La risposta decisiva, anche a questo caso, deve venire da una legge costituzionale sulla democrazia interna dei partiti.

Paradossi

Devo mettere in luce gli effetti paradossali che i quesiti referendari avrebbero potuto avere nei confronti del premio di maggioranza.

Per via di una certa interpretazione circa le modalità del trasferirsi dei quesiti sulla legge elettorale eventualmente riformata, i referendum hanno stretto il

potenziale Legislatore lungo un sentiero già segnato. Mi riferisco alla convinzione - *pubblicizzata* come diffusa - che non fosse possibile mantenere il premio di maggioranza (sia, o non, *espressamente* prevista la sua eventuale assegnazione anche ad una coalizione) senza incorrere in questa evenienza. Intanto, questa interpretazione presupponeva, neanche tanto velatamente, due diffusi pregiudizi:

- 1) che i problemi della attuale legge elettorale siano dovuti al premio di maggioranza e/o si risolvano solo sopprimendolo tout court;
- 2) che l'ottimo sia il collegio uninominale, *supposto* istituto alternativo al premio di maggioranza.

Do per scontato che queste valutazioni (sui sistemi elettorali) non abbiano influito sulle catene argomentative seguite per arrivare ad affermare il trasferimento sulla *lex superveniens*.

Sarebbe stato possibile, migliorando la resa del proporzionale corretto (e del premio), evitare i referendum, anche stabilendo espressamente che il premio di maggioranza possa andare alla "lista" od alla "coalizione di liste". Infatti, per superare i referendum, il legislatore deve modificare i *principi ispiratori della complessiva disciplina* sottoposta a giudizio. Ma i principi ispiratori della complessiva disciplina si possono modificare, anche e *soprattutto*, modificando nel dettaglio gli istituti, così dal modificarne il loro funzionamento, la loro rispettiva interconnessione, la resa finale, ed in ultimo la disciplina complessiva. Non serve un legislatore che usi la mannaia per evitare le modifiche *meramente formali*.

A maggior prova di questo, stanno gli esiti delle elezioni politiche 2008: è bastato che le due forze/coalizioni assumessero comportamenti diversi nella composizione delle alleanze, perché l'attuale disciplina elettorale migliorasse la sua resa. Ed alcuni interventi di riforma proposti sarebbe andati proprio nella direzione di rendere stabili e sicuri quei comportamenti dei due partiti *veri* e l'accordo istituzionale ad essi sotteso.

La *sola presenza* dei quesiti referendari, avrebbe quindi potuto produrre due ipotesi alternative dagli esiti opposti:

a) il Legislatore avrebbe potuto farsi condizionare dalla accennata interpretazione (che ha seguito processi argomentativi differenziati, che potrebbero denotare non sincerità e non limpidezza del ragionamento giuridico seguito), e quindi abbandonare il premio di maggioranza;

ovvero

b) la Corte costituzionale, se il Legislatore - miracolosamente autonomo nel giudizio - avesse mantenuto il premio di maggioranza nazionale, avrebbe potuto avallare la stessa interpretazione dottrina, trasferendo sulla nuova legge i quesiti.

Nell'ipotesi sub a), non si sarebbero celebrate le consultazioni referendarie, pagando il prezzo della perdita del premio; nell'ipotesi sub b) si sarebbe comunque andati al referendum e l'effetto finale, e paradossale, sarebbe stato quello di confermare e rendere intoccabile il premio di maggioranza.

Ed infatti, i referendum sulla attuale legge non riformata, vincano i "sì" o i "no", che si raggiunga il quorum o meno, contribuiranno a rendere *politicamente* irreversibile - se mai esistessero indirizzi politici stabili - l'adozione in Italia di una legge elettorale proporzionale corretta con sbarramento e premio di

maggioranza, anche se in presenza di tutti gli attuali gravi limiti che la normativa di risulta non tocca.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali