

29 NOVEMBRE 2014

Antonio Floridia

Presidente della Società Italiana di Studi Elettorali

Una premessa: intervengo qui nella mia veste di Presidente della SISE (Società Italiana di Studi Elettorali), ma - naturalmente - le opinioni che esprimo sono frutto di una riflessione personale e non impegnano l'associazione in quanto tale. La SISE è un'associazione che raccoglie studiosi che guardano al complesso dei fenomeni elettorali da una pluralità di punti di vista disciplinari: tra i suoi obiettivi, quello di offrire occasioni di incontro e di dibattito pubblico. In questo senso, ricordo in particolare il seminario tenutosi nel marzo 2014, e relativo proprio al progetto di legge di riforma elettorale approvato alla Camera, che ha visto la partecipazione di numerosi studiosi e parlamentari, tra cui la stessa Presidente Finocchiaro. La registrazione integrale dei lavori di questo seminario è disponibile sul sito della SISE (www.studielettorali.it).

Il confronto sulla proposta di riforma elettorale ha finora sofferto di una certa unilaterale: prevalgono infatti riflessioni di natura giuridica e costituzionalistica, mentre appaiono decisamente più rari gli approcci di natura propriamente politologica. Ma un sistema elettorale non è solo un sistema di regole inscritto all'interno di un assetto istituzionale: è meccanismo che, nel tradurre i voti in seggi, agisce anche come un sistema di regole che crea vincoli e opportunità per gli attori politici, che condiziona le loro strategie e che agisce anche sui comportamenti degli elettori.

Nel valutare le possibili ipotesi di riforma, quindi, non esistono solo criteri di costituzionalità da rispettare: vanno anche prese in considerazione valutazioni che potremmo definire di ragionevolezza politica, - valutazioni cioè che si interrogano sugli effetti di incentivo o disincentivo che i singoli tasselli di un sistema elettorale producono sulle scelte strategiche degli attori politici.

Una domanda, dunque, che occorre farsi è la seguente: il modello di riforma che si prefigura, che tipo di conseguenze potrà avere sul sistema politico italiano, sulle strategie dei partiti, sulle scelte e le aspettative degli elettori?

Vorrei qui proporre alcune osservazioni e richiamare alcuni aspetti forse non del tutto ben considerati fino ad oggi, partendo da una considerazione di ordine generale.

In effetti, tutto il dibattito sulla riforma elettorale è condizionato - negativamente, a mio parere - dall'assunzione di un presupposto che è tutt'altro che scontato: dall'idea, cioè, che il sistema adottato dovrebbe consentire - "la sera stessa delle elezioni", come comunemente si dice - l'individuazione di un "vincitore". Ma questo presupposto non è affatto "neutrale" o indiscutibile: se si escludono i sistemi presidenziali e semi-presidenziali (che però prevedono molti altri meccanismi istituzionali di controllo e di bilanciamento dei poteri), nessuno tra i sistemi elettorali vigenti nelle democrazie europee garantisce "a priori", e in assoluto, questo esito: essendo, appunto, democrazie parlamentari vi è sempre uno spazio legittimo per una mediazione politica post-elettorale, che in sé non ha nulla di esecrabile.

Il dibattito italiano, invece, ha per così dire introiettato una condizione cronica di instabilità e destrutturazione del sistema politico, - una condizione che viene considerata oramai quasi come un dato fisiologico e irreversibile. Per questo, si tende a privilegiare un assetto "direttistico", e tendenzialmente plebiscitario, della competizione elettorale, assumendo un'opzione (quella dell'"investitura" diretta di un governo, di un leader o di una maggioranza) che non è, e non può essere considerata, come l'unica possibile (anche prescindendo da ogni giudizio di merito o da ogni giudizio di valore).

Questa assunzione preliminare si riflette negativamente sulla discussione sui possibili modelli elettorali da adottare: com'è ben noto, ve ne sono diversi, e ciascuno con caratteristiche diverse, ma la pre-condizione della loro efficacia e funzionalità sta nella loro coerenza interna. Si può preferire un modello o l'altro, o si può ritenere l'uno o l'altro più adatto alle condizioni specifiche del nostro paese; ma non si può fare una sorta di bricolage, imboccare la via perigliosa di un gioco "combinatorio" tra logiche diverse. Aporie, incongruenze e contraddizioni, per questa via, sono inevitabili.

A nostro giudizio, sarebbe stato possibile perseguire la via di una riforma elettorale fondata sui sistemi uninominali maggioritari, introducendo anche - eventualmente - degli opportuni correttivi che potessero favorire la formazione di maggioranze stabili. Ma oggi, e a questo punto, la discussione non può che concentrarsi sul modello di riforma che è stato approvato dalla Camera.

E restando dunque all'interno del modello di riforma che viene qui presentato, avanderò qui di seguito alcune osservazioni e proposte di intervento che puntano a migliorare la coerenza interna e la funzionalità del modello proposto - o meglio, ad attenuare alcune serie difficoltà o incongruenze che esso palesa.

Distinguerò la mia analisi in due parti: la prima relativa al progetto di legge approvato dalla Camera, la seconda relativa alle modifiche ipotizzate nella relazione della Presidente Finocchiaro e che sono anche oggetto di anticipazioni giornalistiche.

A) Il progetto di legge approvato dalla Camera.

- 1) Appare fortemente problematico il sistema complessivo della soglie che viene disegnato. In particolare, va ricordato che i voti delle liste di una coalizione che pure rimangono sotto la soglia del 4,5% sono pienamente computati ai fini del voto complessivo della coalizione stessa. A parte le possibili incongruenze e "irragionevolezza" che sono state da più parti segnalate (ad esempio, una coalizione vincente al 38%, con un partito al 30% e due liste al 4%: 340 seggi vanno tutti e solo al primo partito), va rilevato un aspetto di non minore importanza. Con questo meccanismo, infatti, ci sarà sempre - esattamente come accadeva con la legge Calderoli - l'incentivo a comporre coalizioni onni-comprehensive, ad aggregare nelle coalizioni quanto più liste possibili. Questo incentivo appare tanto più potente, tanto più appare troppo bassa la soglia del 37% fissata per evitare il ballottaggio: prevarrebbe ovviamente una strategia tendente a vincere "al primo colpo". Con ciò, la frammentazione di fatto non si ridurrà e i tanto deprecati "ricatti" dei gruppi minori non saranno affatto evitati ed anzi si eserciteranno già nella fase di composizione della coalizione: un partito che prevede di non andare oltre il 3% potrà benissimo far pesare la minaccia di "defezione" e chiederà adeguate contropartite, in cambio di una corsa "suicida" destinata a non fargli ottenere alcun seggio. Nessuno farà il "portatore d'acqua" gratis...
- 2) Altrettanto "irragionevole", politicamente, è la scelta di aver alzato in modo abnorme (8%) la soglia per le liste non coalizzate. Si può facilmente prevedere un grave effetto distorto di questa misura: gli elettori che rifiutano le due coalizioni maggiori saranno indotti ad un comportamento puramente "negativo" o "reattivo", creandosi così obiettivamente condizioni che favoriscono solo quelle liste che, nelle aspettative diffuse, siano accreditate di un risultato superiore alla soglia prevista. E si rischia davvero di ottenere l'opposto di quanto ci si propone: l'idea di "forzare" oltre misura una logica bipolare potrebbe portare ad un bipolarismo (o un "bipartitismo") di minoranza (se consideriamo gli astenuti e i voti degli elettori che rifiuteranno le due coalizioni maggiori). Con possibili effetti di delegittimazione dell'intero assetto politico e istituzionale.
- 3) Per evitare questi possibili effetti perversi è possibile una contro-misura: una soglia al 3% per tutti, prevedendo altresì - nel caso si prevedesse ancora l'attribuzione del premio ad una coalizione - che le liste sotto questa soglia non contribuiscano alla cifra complessiva di una coalizione: in questo modo, i partiti maggiori potranno

scegliere politicamente delle alleanze solo con quelle forze minori che abbiano una certa consistenza.

- 4) Va richiamata poi l'attenzione sulle implicazioni che potrà avere il disegno dei collegi plurinominali. Allo stato, la procedura di assegnazione dei seggi prevede un meccanismo che parte "dall'alto" e porta poi alla ridistribuzione dei seggi spettanti a ciascuna lista dapprima nelle circoscrizioni e poi nei singoli collegi. All'interno di una circoscrizione, quest'ultimo passaggio appare molto problematico, e non garantisce affatto che l'elettore del collegio x, con il suo voto, contribuisca davvero a far eleggere il primo candidato della lista "corta" del suo collegio. Di fatto, la distribuzione dei seggi è legata al numero dei voti, in valori assoluti, che una lista riceve nei vari collegi; ma ciò, evidentemente, dipende anche dalla loro dimensione demografica e, al momento, è prevista una variabilità molto elevata (da tre a sei candidati). Proprio questo inconveniente - con l'incertezza che comporta circa le possibili circoscrizioni in cui "scatta" l'elezione - ha portato alla reintroduzione di uno degli aspetti più contestati della precedente normativa, ossia la possibilità di candidature plurime. Una ragionevole previsione di pluri-candidature è accettabile: ma, oltre una certa misura, il rimedio rischia di essere peggiore del male, mettendo a serio rischio il principio di "riconoscibilità" dei candidati richiamato dalla sentenza della Corte Costituzionale.

B) Le ipotesi di modifica

- 1) Appare decisamente opportuno l'innalzamento al 40% della soglia per l'assegnazione del premio di maggioranza al primo turno.
- 2) Altrettanto opportuna appare l'abbassamento della soglia per l'accesso alla ripartizione dei seggi: una soglia del 3%, uguale per tutti, appare un punto di equilibrio ragionevole.
- 3) La previsione che il premio sia assegnato alla lista, e non più alla coalizione, merita alcuni approfondimenti. Occorre segnalare, infatti, alcuni possibili effetti imprevisti o collaterali di questa soluzione, - effetti relativi ai possibili incentivi strategici che possono condizionare l'azione delle diverse forze politiche, in particolare di quelle che prevedibilmente si troveranno al di sotto della soglia del 3%. La frammentazione, il gioco delle contrattazioni, - che si vorrebbe eliminare alla radice - rischia in realtà di riprodursi per altra via, ossia di essere anticipato, di svolgersi già nella fase in cui si definisce il quadro dell'offerta elettorale. Invece delle coalizioni "onnicomprensive" potremmo avere il fenomeno delle liste omnibus... Oppure, si

potrebbe aprire la via a possibili fenomeni che è giusto definire di trasformismo: ad esempio, liste che pure si predispongono a far parte di una coalizione di governo con il partito che si presume vincente, possono concorrere separatamente e acquisire seggi formalmente "di minoranza" e così sottrarre una quota di rappresentanza alle effettive minoranze. A nostro parere, rimane preferibile l'ipotesi di un premio alla coalizione, purché si introduca il correttivo sopra indicato, ossia che a concorrere alla cifra della coalizione siano solo le liste che superano la soglia del 3%.

- 4) Infine, la questione delle liste "bloccate" e del voto di preferenza. L'ipotesi di una soluzione "mista" (capolista indicato dal partito, gli altri eletti selezionati dal voto di preferenza degli elettori) appare forse migliore di quella precedente. Tuttavia, non è priva di controindicazioni: la principale delle quali deriva da un semplice calcolo. Ipotizzando la suddivisione del territorio nazionale in 100 circoscrizioni, solo il partito che ottiene il premio di maggioranza avrebbe una quota prevalente di eletti selezionata dalle preferenze degli elettori. Tutte le liste con un numero di seggi pari o inferiore a 100 eleggerebbero solo i propri capolista. Si può calcolare, approssimativamente, che circa 2/3 della Camera sarebbe composta da eletti indicati come capolista. A ciò si aggiunge la questione delle pluricandidature: certo, un numero elevato di pluri-eletti come capolista amplierebbe il numero degli eletti con le preferenze, ma ciò accadrebbe a seguito di una totale subordinazione al gioco post-elettorale delle opzioni. Con effetti molto negativi sul grado e sulle forme della competizione interna ai partiti: di fatto, si aprirebbe una durissima concorrenza per la conquista del "secondo posto" utile all'elezione, ma si affiderebbe poi alla scelta discrezionale del capolista la sorte dei singoli candidati.
- 5) Per ovviare a queste difficoltà, il legislatore potrebbe anche prendere in considerazione la formula delle cosiddette "liste flessibili", un sistema adottato in alcuni paesi (in particolare: Austria, Belgio, Svezia, Olanda, Repubblica Ceca)¹. In sintesi, con questo modello, un partito ha il diritto di scegliere e di presentare agli elettori una propria lista di candidati e di indicare anche quale ordine di priorità di elezione ritiene di dover preferire - purché, naturalmente, l'elettore sia messo in grado di conoscere e poter valutare questi candidati (quindi, l'esigenza di liste ragionevolmente "corte" rimane comunque valida). Gli elettori, con il proprio voto di preferenza, possono confermare questo ordine di priorità oppure - a certe condizioni - possono modificarlo. Queste condizioni possono essere diverse e, in genere, fanno riferimento al quoziente necessario per ottenere un seggio o indicano la quota di voti personali, sul totale dei voti di lista, necessaria per modificare l'ordine di

¹ Per una presentazione dettagliata di questi sistemi, cfr. Floridia A., "Scendere in campo": l'accesso alla competizione elettorale, tra barriere formali e incentivi politici, in Fusaro C., D'Alimonte R, (a cura di), La legislazione elettorale italiana, Bologna, Il Mulino, 2008.

presentazione dei candidati. Il limite di questa soluzione, - come mostra la letteratura critica su questi sistemi elettorali - è che permangono tutte le criticità insite in una competizione molto aspra all'interno della lista tra i diversi candidati, senza che questo si traduca poi in un rilevante numero di effettive "inversioni" dell'ordine originario.

Infine, una considerazione di ordine generale: come mostrano le analisi delle elezioni politiche del 2013 e delle Europee 2014, l'elettorato italiano è oggi caratterizzato da un elevatissimo livello di volatilità: e le riforme elettorali, in genere, come suggerisce la letteratura sull'argomento, sono un gioco strategico in cui intervengono in modo decisivo le valutazioni e le aspettative di ciascun attore. Questo, naturalmente, di volta in volta, restringe l'arco delle soluzioni idealmente possibili e costringe ad una mediazione che tenga conto delle opzioni che ciascun attore ritiene di dover adottare. Tuttavia, costituisce una regola prudenziale - e un principio a cui il legislatore dovrebbe attenersi, specie allorquando, come sta oggi accadendo, la mobilità elettorale è molto elevata --, quella di non fare troppo affidamento sulla immediatezza delle percezioni o sulle indicazioni che derivano dagli ultimi sondaggi,. E non perché questi, necessariamente, "sbagliano": anzi, in questo momento, sembrano proprio concordare sulla estrema volubilità degli umori degli elettori, - registrano cioè l'estrema fluidità degli orientamenti elettorali, in presenza di un sistema dei partiti altamente destrutturato. E quindi, quella stessa regola prudenziale suggerisce, per quanto è possibile, che le linee di ispirazione di una possibile riforma tengano conto di questo sfondo di radicale incertezza e definiscano quindi un sistema elettorale quanto più sottratto alle contingenze della vicenda politica.