

REFERENDUM: SU CHE COSA?

Il referendum del 21-22 giugno riguarda le leggi che attualmente disciplinano le elezioni per la Camera dei Deputati e il Senato (rispettivamente, D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 e D. Lgs. 20 dicembre 1933, n. 533, più volte modificati).

Sotto il profilo tecnico, i quesiti saranno tre, per cui ci saranno date tre distinte schede, rispettivamente di colore verde, bianco e rosso.

Votare SI o NO? o non votare affatto, in modo da impedire il raggiungimento del "quorum"?

La presente scheda di lavoro vuole essere un contributo alla riflessione sul tema, a partire dalla esatta individuazione delle questioni, sulle quali va espresso il giudizio di merito.

I quesiti:

1° e 2° QUESITO (scheda verde e scheda bianca)

I due quesiti mirano a cancellare dalle leggi elettorali - rispettivamente della Camera e del Senato - ogni riferimento alle "coalizioni" tra liste, che furono introdotte dalla riforma Calderoli. Con due importanti conseguenze, in caso di vittoria dei SI:

A. Si renderebbe più difficile la sopravvivenza dei piccoli partiti.

Per la Camera fu la riforma del 1993 ad introdurre - per la sola quota di deputati da eleggere col sistema proporzionale - uno sbarramento per le liste che non avessero conseguito sul piano nazionale almeno il 4% dei voti.

La riforma Calderoli, nell'estendere il sistema proporzionale a tutti i deputati, introdusse il sistema delle "coalizioni", cioè dei collegamenti tra più liste, e mantenne lo sbarramento del 4% solo per le liste non collegate (per le coalizioni fu posto uno sbarramento più alto: 10%, e il 2% per almeno una delle liste collegate).

In tal modo, nelle elezioni del 2006 molti piccoli partiti vennero indotti ad entrare nelle due coalizioni (capeggiate rispettivamente da R.Prodi e da S.Berlusconi), e così alcuni di loro riuscirono ad ottenere seggi anche quando si mantennero sotto il 4%.

Nelle elezioni del 2008 solo il Movimento per le Autonomie (MPA) e l'Italia dei Valori si sono collegate; MPA ha così ottenuto 8 seggi nonostante il suo 1,1%, l'IDV è riuscita comunque a restare oltre il 4%. Tutti gli altri partiti minori sono usciti dalla Camera, tranne l'UDC, che ha superato anch'essa il 4%.

In caso di vittoria del SI, sopprimendo ogni riferimento alle coalizioni, i piccoli partiti saranno soggetti senza scampo allo sbarramento del 4%. Unica alternativa, per loro, quella di fondersi con altri.

Analogo discorso vale per il Senato, dove la riforma Calderoli ha introdotto per le liste non collegate uno sbarramento a livello regionale dell' 8% .

B. Si consentirebbe al partito più votato di acquisire comunque il controllo del parlamento, grazie al "premio di maggioranza".

Per la Camera, il premio è stato introdotto dalla riforma del 2005, assieme alle coalizioni: la coalizione di liste o la singola lista non collegata che ha ottenuto il maggior numero di voti, qualora non abbia conseguito almeno 340 seggi (su 630), ha il diritto ad "premio" rappresentato dal numero di seggi necessario per arrivare, appunto, a 340 (pari al 54% del totale).

Fu così che alle elezioni del 2006 la coalizione guidata da R.Prodi, avendo conseguito il 49,81% contro il 49,74% di quella guidata da S.Berlusconi, ottenne 340 seggi (la maggioranza). Nelle elezioni del 2008 è stata la coalizione guidata da S.Berlusconi che ha ottenuto il premio con una percentuale di voti del 46,8%.

Ora, se saranno eliminate le coalizioni, il premio spetterà al partito più votato, qualunque sia la percentuale di voti conseguita.

Se, ad esempio, alle prossime elezioni si ripetessero le percentuali delle recenti europee, il PdL otterrebbe da solo 340 seggi con il 35% dei voti, senza dover cercare alleanze con altri partiti.

Analogo meccanismo opera per il Senato: la lista che a livello regionale avrà conseguito il maggior numero di voti, otterrà comunque il 55% dei seggi assegnati alla regione. Gli effetti complessivi a livello nazionale sono qui, però, meno scontati.

3° QUESITO (scheda rossa):

Il quesito mira all'abolizione delle candidature multiple per la Camera. Già la riforma Calderoli aveva introdotto il divieto di candidarsi contemporaneamente alla Camera e al Senato, ma - in cambio - aveva in pratica ampliato la possibilità di candidarsi in più circoscrizioni della Camera con lo stesso contrassegno. Ora, con la vittoria dei SI sarebbe possibile candidarsi solo in una circoscrizione e solo in una lista. Si ridurrebbero in tal modo gli spazi di manovra dei partiti, i cui leaders spesso si presentano in più circoscrizioni per "tirare voti" e poi - in base ai risultati - per "giocare" con le rinunce secondo logiche interne.

Problematiche collegate ai quesiti

A. BIPOLARISMO O BIPARTITISMO?

Questa è l'alternativa più importante postaci dal referendum. La vittoria dei SI ai primi due quesiti dovrebbe spingere il nostro sistema politico dall'attuale bipolarismo (incentrato su due coalizioni) al bipartitismo (incentrato su due grandi partiti).

Nel nostro paese, per lungo tempo si è ritenuto che la corretta rappresentatività politica in uno stato democratico fosse assicurata da un sistema elettorale strettamente proporzionale (e con pochi correttivi o aggiustamenti), che desse a ciascun partito un peso nel Parlamento corrispondente ai voti conseguiti.

E' stata l'eccessiva frammentazione delle forze politiche e i problemi di governabilità legati alla instabilità delle coalizioni che ha spinto da tempo a ricercare altre formule rappresentative che - sacrificando il principio della stretta proporzionalità - premiassero di più la governabilità. In questa logica si poneva la riforma in senso maggioritario della Camera introdotta nel 1993 (il sistema dei collegi uninominali ha tradizioni storiche e dignità democratica non dissimili da quello proporzionale).

Nella stessa logica si vorrebbero porre gli sbarramenti e i premi di maggioranza, che però ci immettono in una china pericolosa, che può allontanarci sempre di più da una doverosa corrispondenza sostanziale tra esito del voto ed equilibri parlamentari.

Nelle intenzioni dei promotori del referendum, in caso di vittoria dei SI i partiti minori sarebbero spinti a superare i loro particolarismi e a mettersi insieme, pena la loro scomparsa dal Parlamento, confluendo in due sole grandi formazioni politiche. Il confronto democratico nel nostro paese sarebbe più simile a quello di altri paesi occidentali, e molto più semplificato. Il principio dell'alternanza (proprio di una democrazia compiuta) diventerebbe finalmente una realtà.

Ci si potrebbe però chiedere se sia proprio necessario pagare questo prezzo per assicurarci la governabilità, in quanto il pluralismo politico nel nostro paese esprime anche una ricchezza di sensibilità e di proposte, legate alla nostra storia, che non può essere ignorato, per cui sarebbe una forzatura ricorrere a strumenti tecnico-giuridici per semplificarlo.

Certo, i processi democratici sono faticosi, ed abbiamo bisogno di agevolare la costruzione di discorsi comuni per il bene del paese, lavorando su quello che unisce anziché su quello che separa. Si potrebbe però rispondere che questa difficoltà non emerge solo tra formazioni politiche diverse, ma anche all'interno di uno stesso partito (si vedano, ad esempio, le difficoltà che il PD e il PdL incontrano ad amalgamare le loro varie "anime").

Lo spettacolo di coalizioni chiassose e d'accordo su nulla è ancora vivo nella nostra memoria; ma è anche vero che può essere evitato con libere scelte dei partiti (nel 2006 la coalizione di centrosinistra raggruppava 13 liste, e quella di centrodestra 12. Nel 2008, i numeri sono scesi rispettivamente a 3 e 2).

Entrano a questo punto in gioco valutazioni e aspettative differenti. E' importante comunque che esse si basino su una puntuale, analitica disamina dei quesiti referendari, delle leggi elettorali, della normativa in vigore in materia di referendum. La questione politica non può prescindere da quella tecnico-giuridica.

Precedenti Storici. Il sistema dei premi di maggioranza introdotto dalla riforma Calderoli - che verrebbe rafforzato dalla vittoria dei SI - ha alcuni "illustri" precedenti storici:

- o la "legge Acerbo" del 1923, che modificò il sistema elettorale della Camera prevedendo l'attribuzione dei due terzi dei seggi alla lista che avesse superato il 25% dei consensi. Fu la legge che consentì al Partito Nazionale Fascista di arrivare "legalmente" al controllo della Camera alle elezioni del 1924;
- o la legge elettorale del 1953, approvata nonostante i forti dissensi delle opposizioni, che la denominarono "Legge truffa": introdusse un "premio", consistente nell'assegnazione del 65% dei seggi della Camera alla lista - o al gruppo di liste apparentate - che avesse superato il 50% dei voti. Alle elezioni però il premio non scattò perché le forze di governo apparentate ottennero "solo" il 49,8%. Fu abrogata nel 1954.

B. VOTO DI PREFERENZA.

Va subito chiarito che la vittoria dei SI non determinerebbe l'introduzione del voto di preferenza.

Per la Camera dei deputati, la legge elettorale del 1957 prevedeva (articoli 4, 58, 59, 60, 61 e 68) la possibilità di esprimere fino a tre - quattro preferenze, che furono poi ridotte a una sola a seguito della vittoria referendaria del 1991.

Successivamente, la riforma Mattarella del 1993 (il c.d. "Mattarellum") introdusse il sistema dei collegi uninominali per il 75% dei seggi, e mantenne il sistema proporzionale per il restante 25%, modificando però la legge in modo da cancellare ogni riferimento al voto di preferenza e introducendo così - per questa quota del 25% - il noto sistema delle "liste bloccate". La riforma Calderoli del 2005 (il c.d. "Porcellum"), a sua volta, con un intervento chirurgico dall'effetto stravolgente, ha cancellato dalla legge elettorale ogni riferimento al sistema dei collegi uninominali e così ha praticamente esteso il sistema proporzionale a liste bloccate all'elezione di tutti i deputati.

Analogamente, per il Senato, la riforma Calderoli ha in pratica istituito un sistema elettorale proporzionale su base regionale senza alcun voto di preferenza.

Ora, i referendum abrogativi (come questo del 21-22 giugno) possono solo cancellare norme in vigore, non possono resuscitare norme già morte né crearne di nuove.

Il voto di preferenza potrà essere introdotto solo da una nuova legge.

C. RISCHI DI BLINDATURA.

Per legge, nel caso in cui dovessero prevalere i NO, non può proporsi prima di 5 anni un altro referendum che riguardi lo stesso oggetto; analogamente, non può prospettarsi neanche un intervento modificativo da parte delle Camere.

Da qui la tesi che con la vittoria dei NO le leggi elettorali verrebbero "blindate", cioè non potrebbero essere modificate.

Vero, ma per le singole disposizioni di cui si era chiesta l'abrogazione e per 5 anni. Questo non esclude che le leggi possano essere modificate in altri punti.

Inoltre - in base all'unico precedente presentatosi finora - il mancato raggiungimento del quorum non va considerato equivalente alla vittoria dei NO. Si potrebbe quindi ritenere forzata la tesi che la vittoria dei SI sia indispensabile per potere poi cambiare la legge.

(contributo di Salvatore Leonardi)