

+++++

LETTERA AGLI AMICI DI POLITICA

n° 15 - settembre 2011

Strumento per informare e coinvolgere gli Amici su fatti e problemi, che incidono profondamente sul maggior bene comune possibile. Fatti e problemi che, quasi sempre, richiedono una mediazione politica.

L'argomento sul tavolo: "UN REFERENDUM PER CAMBIARE LA LEGGE ELETTORALE?"

Zara: Dopo il saluto ai convenuti si rileva l'attualità dell'argomento poiché è in corso la raccolta firme per l'indizione di un referendum abrogativo dell'attuale legge elettorale. Vengono presentati gli esperti che introdurranno il dibattito:

- Prof. Luca Imarisio, Docente di Diritto all'Università degli Studi di Torino
- Prof. Carlo Marletti, Docente emerito di Studi Politici all'Università degli Studi di Torino
- Senatrice Maga Negri del Partito Democratico

Il Prof. Imarisio illustrerà gli aspetti Costituzionali e di Diritto connessi con la richiesta referendaria, il Prof. Marletti illustrerà le caratteristiche politiche di alcuni sistemi elettorali mentre la Senatrice Negri commenterà l'attuale quadro politico con particolare riferimento all'atteggiamento del partito Democratico nei confronti della richiesta referendaria.

Sintesi degli interventi

Imarisio: Nel nostro ordinamento giuridico il referendum è solo di tipo abrogativo, per cui una legge può essere solo sottoposta a proposta di abrogazione. Il referendum non può introdurre ex novo una norma. Il fatto che a circa 20 anni dall'inizio di proposte di cambiamento delle leggi elettorali venga avanzata un'ulteriore proposta dimostra che la transizione politica non si è ancora conclusa, non essendo stati raggiunti probabilmente gli obiettivi di questa transizione. Inoltre poiché ancora una volta siamo di fronte a proposte di modifica referendaria, si evidenzia l'incapacità del sistema politico istituzionale a riformarsi dal suo interno senza input che giungano dall'elettorato.

Valutando dal punto di vista giuridico i quesiti referendari vale la pena sottolineare due aspetti: cosa si propongono i proponenti e tale obiettivo è chiaro nel quesito referendario? Inoltre è possibile che la Corte Costituzionale ammetta questi quesiti?

Le leggi elettorali sono leggi particolari e la Corte Costituzionale, a partire dagli anni '90, con sentenze del 1991 e nel 1993 emesse a seguito di quesiti referendari di modifica di leggi elettorali, ha affermato due principi:

- 1) Occorre individuabile "una matrice razionalmente unitaria". Ovvero sia individuabile un chiaro obbiettivo individuabile dall'elettorato, inoltre deve essere omogeneo. Ciò per non costringere l'elettore ad esprimersi con un SI o un NO su un insieme di norme su cui potrebbe avere opinioni diverse.
- 2) Occorre che la normativa di risulta sia auto-applicativa. Ovvero quello che rimane della legge abrogata deve essere applicabile. La Corte dice che nel caso della legge elettorale, tale legge è indispensabile e non può mancare nell'Ordinamento in nessun momento. Quindi perché un quesito referendario in tema elettorale sia ammissibile deve essere chiaro che la legge che ne risulta dopo il referendum sia applicabile immediatamente senza la necessità di un ulteriore intervento riformatore da parte del Parlamento.

Per quanto riguarda i referendum ci troviamo di fronte a due gruppi di quesiti. Il primo presentato da costituzionalisti si focalizza sull'aspetto che impone ai partiti di coalizzarsi forzando quindi il sistema verso il bipolarismo, obbliga l'indicazione del premier e obbliga i partiti a schierarsi prima del voto. Quindi

l'obiettivo della proposta referendaria è ridurre il carattere forzatamente bipolare del sistema per ritornare al sistema proporzionale. Questo obiettivo è ottenuto attraverso tre referendum. Tuttavia sembra che la raccolta delle firme per questi referendum sia sostanzialmente ferma. C'è da notare che questi referendum sicuramente avrebbero passato il vaglio della Corte Costituzionale perché non presentano problema di attuazione. Un altro referendum mirava ad ottenere un sistema proporzionale simile alla legge elettorale in vigore in Trentino Alto Adige. Un altro ancora mirava ad abolire le liste elettorali bloccate senza possibilità di scelta da parte dell'elettore. Verosimilmente questi due referendum avrebbero presentato problemi di costituzionalità.

La sostanza del confronto politico istituzionale attuale è però su altri due referendum che hanno per oggetto l'abrogazione totale dell'attuale legge con l'obiettivo di far tornare in vigore la precedente legge detta *Mattarellum* in vigore sino al 2005. L'obiettivo è quindi il recupero (reviviscenza) di efficacia giuridica di una legge attraverso appunto il referendum abrogativo di una legge che aveva appunto abrogato la precedente. Abrogando la legge elettorale introdotta nel 2005 (detta *Porcellum*) riprenderebbe di efficacia la legge elettorale precedente ovvero il *Mattarellum*. La questione è costituzionalmente controversa: nelle aule di Università di insegna che la *reviviscenza* non è ammessa nel nostro Diritto, perché se così fosse ogni volta che si elimina una legge ritornerebbe in vigore quella precedente con il rischio di risalire a ritroso alla notte dei tempi. Nel nostro ordinamento quindi abrogare una legge determina semplicemente un vuoto legislativo in quella materia. In realtà la questione non è così semplice perché vi sono alcune sentenze della Corte di Cassazione che in alcuni casi molto particolari che ammettono la *reviviscenza*. Tuttavia questo è difficilmente prevedibile. Dal punto di vista strettamente giuridico è auspicabile che la Corte Costituzionale non ammette questo referendum, mentre certamente dal punto di vista politico sarebbe auspicabile che la raccolta delle firme fornisca lo stimolo al Parlamento per cambiare l'attuale pessima legge elettorale.

C'è anche da sottolineare che alcuni aspetti negativi dell'attuale legge erano già presenti nel *Mattarellum*: le liste bloccate le ha inventate il *Mattarellum*, che ha introdotto tale norma nella quota proporzionale. Il collegio uninominale l'ha introdotto la legge elettorale *Mattarellum*. Infine c'è da notare che personaggi politici controversi sono stati eletti nel tempo con vari sistemi elettorali, quindi non si può pensare che il *Mattarellum* sia la panacea di tutti i mali.

Il secondo referendum che mira a riportare in vita il *Mattarellum* è stato proposto come espediente tecnico dai costituzionalisti: con il primo quesito referendario si chiede l'abolizione pura e semplice della legge elettorale *Porcellum* mentre il secondo si va ad abrogare singole espressioni linguistiche abrogatrici, così facendo si rispetterebbe una sentenza della Cassazione che permette la *reviviscenza* di leggi meramente abrogatrici. L'effetto indiretto è lo stesso ma purtroppo il quesito referendario perde la matrice razionale ed unitaria del medesimo, e il testo di legge di risulta creerebbe confusione interpretativa della medesima. È una opportunità in più messa a disposizione della Corte Costituzionale.

Marletti: Desidero fare un'osservazione sui problemi della comunicazione: mentre il problema generale sui contenuti del referendum sembrano chiari, aboliamo questa legge ed avremo una legge migliore, tuttavia la comunicazione sui quesiti è veramente spaventosa. Questo mette in evidenza la criticità della democrazia italiana: il rapporto e il capirsi tra la *élite* politica e il pubblico. Mettere in comunicazione questi due mondi è critico ed è quasi sempre venuto a mancare in Italia. Nella Prima Repubblica i gruppi dirigenti quasi non comunicavano con l'opinione pubblica, non davano importanza, non erano interessati alla comunicazione di massa se non per neutralizzarla. Dai primi anni '50 all'inizio degli anni '90, i gruppi dirigenti si sono completamente disinteressati della comunicazione politica con il pubblico, ma era estremamente raffinata la comunicazione tra loro. Oggi abbiamo i mali opposti, abbiamo avuto una relazione tra gruppi dirigenti e opinione pubblica che tenta di superare i problemi della Prima Repubblica ma in senso populistico.

Passando al confronto tra sistemi elettorali occorre ricordare quello che diceva un filosofo politico francese del XVIII secolo Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marchese di Condorcet, il quale si era occupato di modelli matematici legati alle leggi elettorali. La sua idea è che non esiste un metodo che in assoluto che rappresenti la volontà dei cittadini.

I sistemi politici sono sostanzialmente di due tipi: il sistema maggioritario e quello consensuale; ovvero di democrazia negoziale (democrazia parlamentare multipartitico); nella democrazia presidenziale c'è una tendenza verso il bipartitismo. Storicamente di democrazia presidenziale ne abbiamo solo una ed è quella degli Stati Uniti, con solo due partiti; negli altri Paesi con sistema maggioritario ci sono sempre due partiti

maggiori ma anche partiti più piccoli, a questa situazione appartiene la Francia (Repubblica quasi presidenziale) con due grandi partiti ma anche un terzo: il Front National. In Inghilterra vi sono due partiti però anche qui è cresciuto un terzo partito, i Liberali.

In Germania la situazione è un po' più complicata ma relativamente equilibrata, con dei partiti intermedi che posso appoggiare i grandi partiti.

L'Italia è un paese particolare perché oscilla in continuazione tra il proporzionale e il maggioritario. Entrambi i sistemi hanno dei difetti, ma sottolineo che chi sostiene il proporzionale ci rifletta bene, perché è vero che il bipartitismo attuale ingessa tutto il sistema, forse dovuto anche alla bassa soglia di sbarramento. Tutto questo è complicato dal fatto che tutti i sistemi devono fare i conti sempre con i *media* e l'informazione. I gruppi dirigenti in passato hanno trascurato la comunicazione se non per quanto riguarda la televisione con il tentativo di imbrigliarla e renderla una sorta di canale neutralizzato dove non si doveva parlare di politica. Oggi siamo di fronte ad aspetti totalmente diversi. Con i media occorre fare i conti perché il loro uso dipende da come sono istituzionalizzati. In passato si è persa l'occasione di regolamentare l'attività dei media ed ora si deve fare i conti con questo fatto.

Volevo aggiungere che non solo è molto probabile che la Corte Costituzionale non ammetta i due referendum, ma se dovessimo andare a votare la prossima primavera, il referendum salta, con uno sforzo organizzativo inutile. In ogni caso andare a firmare per i referendum determina uno scossone alla classe politica per intervenire e modificare la legge elettorale.

Negri: Personalmente considero positivamente questo referendum, confermando la scelta maggioritaria moderata da un 25% di proporzionale come prevedeva il così detto Mattarellum. Tuttavia ho sostenuto anche il referendum del 1999 che voleva abolire la quota proporzionale e che non raggiunse il quorum dei votanti per solo 150.000 elettori. Se nel 1999 fosse passato tale referendum, che aboliva la quota proporzionale ma su cui agiva poi lo scorporo, forse la storia italiana sarebbe stata diversa.

La storia del Mattarellum, diventato legge elettorale nel 1994, si interseca chiaramente con la storia dell'Ulivo, nuovo soggetto politico con visione unitaria tra componente laica e cattolica. Per cui ci fu una contesa all'interno del Mattarellum, ma ciò non di meno è stato tale da garantire una stabilità di governo e di iniziare a bipolarizzare la competizione politica italiana. Nel 1994 il governo del centro destra cade per le sue contraddizioni interne e la stessa vicenda della caduta del governo Prodi nel 1998 con la sua sostituzione con il governo D'Alema, fu avvertita dalla gente come una ferita al sistema bipolare.

L'attuale legge elettorale ha come pregio un significativo premio di maggioranza, facilita l'aggregazione dei partiti. Però poi vi è il grave problema delle lunghe liste bloccate dei candidati. Ma devo ricordare che in Germania vi sono ugualmente liste bloccate per le elezioni.

Per quanto riguarda il problema del possibile non accoglimento delle proposte referendarie da parte della Consulta, io credo che se il numero delle firme sarà alto, come si prospetta al momento, sarebbe una grossa spinta per il Parlamento a legiferare sulla base di alcuni presupposti: il principio maggioritario, la scelta diretta del candidato da parte dei cittadini (magari attraverso le primarie per la scelta dei candidati come da varie proposte di legge attualmente presentate da tutti i partiti). Se si riuscisse a portare avanti una proposta in questo senso, sarebbe utile per rispondere al disagio e alla disaffezione politica, che gran parte dell'elettorato attualmente sembra manifestare. Si parla attualmente di circa un 45% di cittadini che non intenderebbero partecipare a future elezioni.

Per quanto riguarda il Partito Democratico, di cui io faccio parte nella direzione nazionale, nel giugno scorso fu discusso il problema alla luce anche di una proposta del partito che comprendeva il doppio turno elettorale. Alcuni dei componenti la direzione proposero che oltre a presentare il disegno di legge si dovesse appoggiare la raccolta referendaria anche come strumento di pressione verso il Parlamento a varare una nuova legge elettorale. Purtroppo vi fu un rifiuto assoluto di questa proposta di compromesso, la componente dei Popolari non era d'accordo perché il referendum avrebbe rappresentato una frattura nel dialogo politico con il Terzo Polo. Per non dividere il partito si decise di fermare l'appoggio al referendum. Meritoriamente Parisi ha continuato. Ed è accaduto ciò che era naturale che accadesse: ad una offerta politica di coinvolgimento maggiore ed attivo dell'elettorato, la gente è andata a firmare per la proposta referendaria. Si è visto crescere l'adesione del popolo del centro sinistra. Inoltre molti considerano il referendum un arma grimaldello per far cadere il governo attuale per chiudere una vicenda politica triste.

In conclusione ritengo che la ripresa del Mattarellum sia una grande opportunità affiancata ad altre proposte come la riduzione del numero dei parlamentari e le primarie per legge.

Infine io penso che le firme saranno raccolte.

Sintesi del dibattito

Domanda 1: Una delle preoccupazione nelle varie proposte elettorali era quella di dare durata e stabilità ai governi, oggi però ci troviamo nella situazione di un governo criticato e che non riusciamo a mandare via. Una forma di controllo migliore potrebbe essere quello americano in cui esistono le elezioni di metà mandato, in cui può esserci una verifica dell'operato presidenziale nella prima parte del mandato. Forse un correttivo del nostro sistema potrebbe essere una sorta di verifica di medio termine per permettere di coinvolgere più attivamente le persone all'attività politica.

Domanda 2: Precisare meglio il rapporto tra partiti e *media* e le conseguenze di questa relazione.

Domanda 3: Con l'eventuale ritorno al Mattarellum cosa accadrebbe del premio di maggioranza? La grossa partecipazione popolare all'iniziativa referendaria è dovuta alla percezione che ogni singola persona potrebbe dare uno scossone al governo del paese perché si è stanchi di questa situazione.

Domanda 4: Differenza tra Mattarellum e Porcellum.

Imarisio: La verifica di metà mandato crea molte perplessità perché spesso il governo ha programmi, anche impopolari, di lungo termine, per cui se ogni 2 anni si deve sottoporre a verifica sarà tentato di varare politiche populistiche di breve termine piuttosto che investire in scelte meno popolari ma di lungo termine. Inoltre elezioni così ravvicinate determina la necessità per i deputati appena eletti di passare molto tempo a raccogliere fondi per le loro campagne elettorali. Certamente però il problema di controlli ravvicinati tra elettore e politici è un aspetto molto studiato perché critico nelle democrazie: in Francia diversi autori propongono la democrazia continua come referendum propositivi.

Per quanto riguarda le differenze tra Porcellum e Mattarellum: il secondo è un sistema fondato per la maggior parte su collegi uninominali, alla Camera il territorio nazionale è diviso in 475 collegi ed è eletto il candidato più votato, l'effetto maggioritario indirettamente incentiva a formare coalizioni di partiti, non c'è premio di maggioranza ma un forte incentivo ai partiti minori a coalizzarsi. Un problema era la spartizione dei collegi che avveniva con contrattazioni politiche al fine di avere poi una rappresentanza in collegi sicuri. L'effetto maggioritario era temperato da questa sorta di contrattazione tra i partiti della coalizione. Il 25% dei seggi era attribuito sulla base di liste bloccate, poi vi era un meccanismo di scorporo che premiava i partiti minori. Un meccanismo per aggirare lo scorporo era il fenomeno delle liste civetta. Vorrei fare una domanda. In relazione alle primarie, perché un partito come il PD non potrebbe usare le primarie sempre e comunque anche nella malaugurata ipotesi di tornare a votare con il Porcellum?

Marletti: Per quanto riguarda le elezioni di medio termine sono d'accordo con quanto affermato dal Prof. Imarisio. Un problema che osservo è quello dei cicli elettorali in un paese che ha elezioni ogni anno, la necessità di avere un election day per accorpare in un solo giorno le varie elezioni. Purtroppo questa proposta incontra opposizioni nei partiti dovute alle loro convenienze politiche, come dimostra la recente polemica sulla data di svolgimento dei referendum abrogativi.

Purtroppo tutte le proposte di modelli elettorali che nascono anche dal basso come nel nostro convegno, si scontrano poi con le convenienze politiche dei singoli attori politici, e in questo momento la situazione è estremamente critica. Il serio problema attuale italiano è come si scelgono le classi dirigenti politiche.

Come si può fare se vogliamo liberarci di un governo fortemente sgradito alla popolazione? È necessario per le politiche riformiste avere un lasso di tempo abbastanza lungo che si vanno a scontrare con resistenze di interessi che si mobilitano rapidamente. Ad esempio è indubbio che si debba mettere mano al sistema pensionistico, ma c'è una forza politica che ha la forza di fare questi discorsi?

Il rapporto politica-*media* va affrontato: i *media* sono un potente strumento, ma ciò dipende da come sono istituzionalizzate. Bisogna che tutte le parti politiche siano consapevoli che debbono comunicare con tutti e non con una cerchia ristretta.

Negri: Per quanto riguarda le elezioni di medio termine, perché non considerare quelle che si svolgono, come per esempio le recenti elezioni regionali. Nel 2010 c'è la cavalcata trionfale berlusconiana mentre nelle comunali del 2011 le cose si ribaltano. C'è una sorta di mutevole nevrosi elettorale. Io però penso che lo scettro delle decisioni deve essere sempre in mano al popolo senza soluzioni "tecniche". La coalizione che vince deve poter governare per l'intera legislatura.

Per quanto riguarda le primarie: lo statuto del PD le prevede per le cariche monocratiche, però si è aperti a discuterne, ma trovo difficile l'applicazione nei candidati dei collegi.

La nostra proposta prevede le primarie obbligatorie finanziate con il finanziamento pubblico dei partiti per evitare gravi aspetti plutocratici.

Domanda: Il premio di maggioranza vi è solo in Italia o esiste anche in altri paesi?

Domanda: In Sicilia il PD ha affiancato alla Borsellino una figura come la Finocchiaro.

Imarisio: Il premio di maggioranza al Parlamento è una tipica peculiarità italiana, in Israele è stato sperimentato ma poi abbandonato. Il sistema inglese e americano, e soprattutto quello francese, possono determinare una sorta di premio di maggioranza. Esistono quindi sistemi fortemente maggioritari, tuttavia il sistema del premio di maggioranza è attualmente in vigore solo in Italia e in Grecia. Un'altra peculiarità italiana è la lista bloccata lunga.

Le osservazioni degli Amici → Indirizza i Tuoi messaggi a posta@politicaassociazione.it

Segnalazioni

Le ultime novità di www.politicaassociazione.it

IL LIBRO (archivio CULTURA): **Angelo D'ORSI – L'ITALIA DELLE IDEE** – Mondadori 2011 – Sintesi a cura di Giuseppina Serio:

- http://www.politicaassociazione.it/dati/8/scheda_serio_d_orisi.pdf

Torino, settembre 2011

(A cura di Gian Paolo Zara e Ugo Bologna)