

Legge Elettorale: una proposta per l'Italia

Rocco Di Rella | www.reforming.it



**La
situazione
attuale**

Come ampiamente previsto, le elezioni del 4 marzo scorso non hanno prodotto una maggioranza parlamentare. Di conseguenza, la formazione del prossimo governo sarà opera difficile e complessa. Qualora si riuscisse a formarlo, il nuovo governo avrà vita breve e travagliata, perché sarà frutto di un accordo postelektorale tra forze politiche molto eterogenee. Per farla breve, siamo tornati alla Prima Repubblica.

Come ci siamo finiti

È stato azzerato tutto il dibattito, partito negli anni ottanta, sul miglioramento dell'assetto istituzionale della Repubblica ed è stata vanificata la principale conquista di quel dibattito, ossia il parziale passaggio alla democrazia dell'alternanza.

Quel dibattito produsse la stagione dei referendum elettorali, il cui frutto più maturo resta la legge sull'elezione diretta dei sindaci. Nei Comuni, i cittadini, al primo turno, scelgono i loro rappresentanti in consiglio comunale; al secondo turno scelgono il governante (il sindaco), a cui viene garantita la maggioranza dei consiglieri. A livello regionale, si adottò un modello a turno unico, sicuramente in grado di assicurare la maggioranza dei consiglieri regionali alla coalizione più votata, ma meno orientato, per l'assenza del turno di ballottaggio, a consentire la scelta popolare del governante.

A livello nazionale, non sono mai state applicate leggi elettorali istitutive di una piena e completa democrazia dell'alternanza. Le leggi elettorali sinora applicate non hanno mai dato la matematica certezza di produrre una maggioranza parlamentare al termine della competizione elettorale.

La legge Mattarella (o Mattarellum), approvata dopo il referendum del 1993, era una legge solo parzialmente maggioritaria, che ha prodotto delle maggioranze parlamentari in due delle tre tornate elettorali (1994, 1996 e 2001) in cui è stata applicata. Non dimentichiamo, infatti, che nel 1994, al Senato, il centrodestra non ottenne la maggioranza assoluta dei seggi e dovette contare sulla non partecipazione al voto di quattro senatori del Partito Popolare per far nascere il primo governo Berlusconi.

La legge Calderoli (o Porcellum) è stata meno maggioritaria della legge Mattarella,

perché solo nel 2008 ha prodotto una maggioranza parlamentare. Dopo le elezioni del 2006 e del 2013, invece, il centrosinistra dovette ottenere l'appoggio di senatori non eletti tra le sue file per far nascere i governi Prodi II, Letta, Renzi e Gentiloni.

Nella legislatura appena terminata, si è tentato il passaggio definitivo alla democrazia dell'alternanza con la riforma costituzionale di superamento del bicameralismo paritario e con una legge elettorale congegnata per assegnare la maggioranza assoluta dei deputati al partito più votato. Il superamento del bicameralismo paritario (e il passaggio ad un sistema sostanzialmente monocamerale) avrebbe scongiurato il rischio di maggioranze diverse nelle due assemblee parlamentari. La legge elettorale ideata dal professor Roberto D'Alimonte (o Italicum) avrebbe assegnato il 55% dei seggi al partito più votato qualora avesse raccolto più del 40% dei voti validi; se ciò non fosse accaduto, ci sarebbe stato un ballottaggio nazionale tra i primi due partiti, il più votato dei quali avrebbe ottenuto il 55% dei deputati.

Poche e marginali erano le obiezioni di merito sulla riforma costituzionale, perché essa sintetizzava saggiamente oltre trent'anni di dibattito e preservava l'impianto parlamentare della Repubblica. Più controverso era il modello elettorale scelto dall'allora capo indiscusso del governo e del PD, e messo a punto da D'Alimonte. L'obiezione più grande e più fondata riguardava l'eccessivo premio di maggioranza che sarebbe potuto scattare al secondo turno. Sarebbe in effetti stata possibile l'attribuzione del 55% dei deputati ad un partito scelto, al primo turno, solo dal 18-20% dei votanti. Una simile obiezione non impediva di votare a favore del referendum, perché il quesito referendario non riguardava la legge elettorale e perché quest'ultima sarebbe

comunque stata giudicata dalla Corte costituzionale.

Il giudizio della Corte è arrivato dopo il referendum del 4 dicembre 2016 e ha confermato la fondatezza dell'obiezione sopra descritta. Le altre eccezioni di costituzionalità mosse contro l'Italicum sono state tutte respinte. I giudici costituzionali hanno confermato i precedenti orientamenti giurisprudenziali sul premio di maggioranza, che, per esigenze di governabilità, può essere previsto dalla legge elettorale, ma deve essere limitato per non distorcere la rappresentanza parlamentare del voto popolare.



Non è certo stata una trovata politicamente accorta quella di

abbinare una legge elettorale ipermaggioritaria ad una ragionevole riforma costituzionale attesa da oltre trent'anni. Non solo perché quella legge puzzava d'incostituzionalità, ma soprattutto perché avrebbe coagulato contro il suo promotore l'opposizione di tutte le formazioni politiche a rischio di estinzione dopo la sua entrata in vigore. Insieme al mancato spaccettamento della modifica costituzionale e ad alcuni disarmanti svarioni comunicativi ("se perdo, mi ritiro dalla politica"), l'errore forse più grave fatto da Renzi è stato il caparbio arroccamento su un modello elettorale molto invisibile agli altri attori politici, che hanno scaricato questa loro contrarietà nella campagna referendaria per il NO alla riforma costituzionale.

Se cerco un'esperienza politica cui paragonare quella di Renzi, mi sovviene quella dell'ultimo Scià di Persia, Reza Pahlavi. Fatte le debite proporzioni, come

l'esagerata occidentalizzazione dell'Iran voluta da Pahlavi produsse la reazione teocratica khomeinista, così il tentativo renziano d'imporre un modello ipermaggioritario in Italia ha prodotto la reazione dei più rigidi conservatori proporzionalisti.

Il passato che non passa e il futuro che non arriva

Dopo la vittoria del NO, è stata approvata una legge elettorale (il Rosatellum) sostanzialmente proporzionale.

La rediviva logica proporzionale ci ha dato una campagna elettorale di promesse irrealizzabili, fatte proprio perché tutti sapevano che nessuno avrebbe vinto e, di conseguenza, nessuno sarebbe stato chiamato a rispondere della loro attuazione. Il ritorno al passato ci regala patetici e farseschi appelli alla collaborazione lanciati dopo un confronto elettorale infarcito d'insulti sfrenati. Lo schema di gioco proporzionalista, poi, plasmerebbe un'opposizione meno orientata al controllo della maggioranza, ma più propensa ad essere da quest'ultima cooptata nella gestione del potere. Tale dinamica porterebbe con sé, nel medio termine, un decadimento morale del ceto politico, la cui onestà, contrariamente a quanto si fa credere, è cresciuta negli ultimi anni. Gli attuali e flebili tentativi di riduzione degli sprechi sarebbero accantonati, perché la spesa pubblica diventerebbe la principale leva di cooptazione di segmenti dell'opposizione. Il futuro prossimo riservatoci dal redivivo proporzionalismo somiglia tanto ad un passato che non riusciamo a far passare.

Lo scenario da incubo testé delineato non è una fantasia di chi scrive, ma l'approdo naturale cui ci condurrebbero coloro i quali coltivano l'illusione di poter uscire alla democristiana dallo stallo postelettorale,

magari con un governo di decantazione, di balneazione o di transizione "verso equilibri politici più avanzati". A queste alchimie aveva smesso di credere pure il più illuminato e il più intelligente dei democristiani, Aldo Moro, che, poco prima della sua tragica morte, aveva iniziato ad abbozzare l'idea della democrazia dell'alternanza.



Chi, invece, accetta la prospettiva dell'alternanza al potere delle formazioni politiche per uscire dall'attuale paralisi, dimostra di non volere rinunciare ai suoi benefici: tendenza dei politici a fare promesse realizzabili, di cui devono rendere conto agli elettori; bando alla farsa dei trucidi duelli elettorali seguiti dagli ipocriti appelli alla collaborazione; opposizione non propensa a farsi comprare con aumenti di spesa pubblica, ma decisa a controllare l'operato di chi governa; maggiore onestà dei detentori del potere, perché controllati non solo dai magistrati, ma anche dagli oppositori.

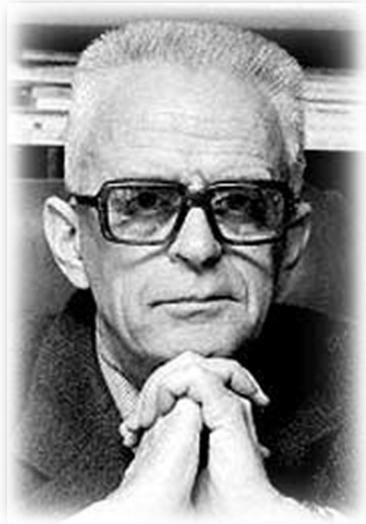
Idee per far arrivare il futuro

L'esempio più limpido e lineare di democrazia dell'alternanza sperimentato in Italia è il modello di elezione dei sindaci e dei consigli comunali. Esso abbina l'elezione del capo dell'esecutivo comunale all'elezione di una maggioranza consiliare a lui collegata. La competizione si svolge generalmente in due turni; al primo turno i cittadini possono scegliere sia i candidati a sindaco che i candidati a consigliere comunale; al secondo turno la scelta è tra i due candidati a sindaco più votati e tra le due coalizioni di liste ad essi collegate. Com'è noto, il consiglio comunale viene

sciolto e il sindaco cessa dalla sua carica, se viene approvata una mozione di sfiducia, se si dimette (o decade, o è rimosso) il sindaco, o se si dimette la maggioranza assoluta dei consiglieri comunali. Un siffatto legame di durata tra sindaco e consiglieri è efficacemente reso dalla formula latina "Simul stabunt vel simul cadent" (insieme staranno oppure insieme cadranno).

L'appena descritto modello di democrazia dell'alternanza fu ideato, negli anni cinquanta, dal politologo francese Maurice Duverger e rappresentò una delle due proposte alternative (l'altra fu elaborata da Georges Vedel) al sistema semipresidenziale instaurato in Francia dal generale de Gaulle tra il 1958 e il 1962.

Il modello Duverger, anche detto neoparlamentare, prevede l'elezione diretta del primo ministro con le stesse modalità di elezione dei sindaci italiani. Il primo ministro eletto dai cittadini (e munito di una maggioranza parlamentare) non eserciterebbe il rischioso potere di scioglimento



del Parlamento, solitamente attribuito al presidente della Repubblica eletto dal popolo, e non cancellerebbe la funzione di arbitro istituzionale svolta dal presidente

della Repubblica eletto dalle Camere.

L'attuale impossibilità di siglare un ampio e duraturo accordo tra le principali forze politiche non consente né di aprire una fase costituente, né tantomeno d'ipotizzare al momento l'introduzione del Modello

Duverger nel nostro ordinamento costituzionale. Tale modello, però, potrebbe essere di fatto introdotto con la sola approvazione di una legge elettorale coerente con i suoi principi ispiratori.

La legge elettorale, infatti, struttura un sistema politico e determina le dinamiche con cui i soggetti politici agiscono per conquistare il potere. Può quindi produrre da subito, anche senza le modifiche costituzionali, gli stessi risultati del modello neoparlamentare, che potrebbe essere recepito in Costituzione in un momento successivo.

Ovviamente, la legge elettorale più coerente con il Modello Duverger è quella applicata nei Comuni con più di 15.000 abitanti. Con la sola trasposizione a livello nazionale della legge elettorale comunale si produrrebbero delle maggioranze certe nelle aule parlamentari e non ci sarebbero più problemi nella formazione di un nuovo governo dopo le elezioni. L'unico teorico inconveniente di una modifica delle sole regole elettorali sarebbe la formazione di maggioranze diverse nelle due Camere. È un inconveniente possibile, ma non molto probabile. Anche a questo teorico inconveniente si potrà rimediare in seguito con una modifica costituzionale che differenzi i compiti delle due Camere o ne abolisca una (come chiesto da molti sostenitori del NO).

Pertanto, per godere da subito dei benefici del modello neoparlamentare, non serve fare adesso una macchinosa riforma costituzionale, ma è sufficiente adottare a livello nazionale la legge elettorale comunale.

L'Optimellum: La Macchina che può far arrivare il futuro

L'approvazione di una legge elettorale richiede solo poche settimane. L'attuale ed inutile legge elettorale è stata approvata in un solo mese. Forse ci vorrebbe anche meno di un mese, se si prende il meglio dalle presenti e passate leggi elettorali italiane.

Coerentemente con quanto sinora esposto, si propone di prendere le mosse dalla legge elettorale in vigore nei Comuni con più di 15.000 abitanti. Pertanto, le coalizioni tra partiti, il ballottaggio tra le due coalizioni più votate al primo turno e il premio di maggioranza alla coalizione più votata al secondo turno devono essere l'architrave del nuovo sistema elettorale.

Per andare incontro agli indirizzi



giuri
spru
denzi
ali
della
Corte
costit
uzion
ale,

bisogna limitare l'entità del premio di maggioranza con i seguenti due accorgimenti:

1) il premio di maggioranza dovrebbe scattare solo se accedono al ballottaggio coalizioni suffragate da più del 25% dei voti validi;

2) la differenza tra la percentuale di seggi da assegnare alla coalizione vincente e la percentuale di voti validi da essa ottenuti al primo turno non dovrebbe mai essere superiore al 25%.

La soglia del 25% dei voti validi per accedere al ballottaggio e il tetto del 25% al premio in seggi impediscono l'assegnazione alla coalizione vincitrice di

una percentuale di seggi più che doppia rispetto alla percentuale dei voti ottenuti al primo turno. Le due limitazioni appena illustrate dovrebbero essere sufficienti ad evitare pronunce d'incostituzionalità come quella sull'Italicum di Renzi e D'Alimonte.

La disputa tra preferenze e liste bloccate può essere tranquillamente superata. Le preferenze sono fonte di clientelismo e corruzione; le liste bloccate accrescono smodatamente il potere dei capi dei partiti che impongono ai cittadini l'elezione di perfetti sconosciuti. C'erano una volta (fino al 1992) i senatori eletti col metodo proporzionale nei collegi uninominali. I partiti si presentavano nei collegi con un nome, un volto e una biografia. Si fa fatica a trovare una sola controindicazione all'antico meccanismo di elezione dei senatori, la cui levatura morale era, non a caso, superiore a quella dei deputati eletti con le preferenze.

Il problema della frammentazione della rappresentanza può essere risolto con lo sbarramento al 4% inserito, nel 2009, nella legge sull'elezione dei rappresentanti italiani presso il Parlamento europeo. L'assegnazione del premio di maggioranza consiglia la fissazione di una soglia di sbarramento leggermente inferiore a quella del 5% prevista dalla legge elettorale proporzionale della Repubblica Federale di Germania. L'eccessiva penalizzazione delle piccole formazioni politiche potrebbe escludere dal Parlamento preziosi movimenti di opinione, di cui non è opportuno fare a meno. Per questi motivi, lo sbarramento al 4% convince di più di quello al 5%.

In estrema sintesi, si propone una proporzionale di collegio corretta dallo sbarramento al 4%, dal ballottaggio tra le due coalizioni più votate e dal premio di maggioranza alla coalizione vincitrice del ballottaggio.

Non si vuole inventare niente, ma solo prendere il meglio della legislazione elettorale italiana: il modello dei sindaci, lo sbarramento al 4% della legge elettorale europea e la proporzionale di collegio con cui si eleggevano i senatori fino al 1992.

Alla proposta sopra illustrata si può dare il nome di Optimellum, perché si può considerare lo strumento ottimale per porre fine alla lunga transizione italiana verso la democrazia dell'alternanza.

L'Optimellum ad Alta Velocità da approvare in una sola settimana

L'entrata in vigore dell'Optimellum richiede il ridisegno dei collegi elettorali. Andrebbero eliminati gli attuali collegi plurinominali (63 alla Camera e 33 al Senato) e andrebbero aumentati i collegi uninominali (da 232 a 618 alla Camera e da 116 a 309 al Senato). La ridefinizione dei collegi può richiedere qualche mese di tempo e far slittare la data delle prossime elezioni. Il voto in autunno, com'è noto, si sovrapporrebbe alla sessione di bilancio e può creare problemi di non poco conto nella gestione dei conti pubblici e nei rapporti con l'Unione europea. È noto che il presidente Mattarella, come i suoi predecessori, sia contrario al voto autunnale, perché conosce benissimo le complicazioni del caso.

Per evitare perdite di tempo e ripercussioni sulla gestione della finanza pubblica, si potrebbe rapidamente approvare una variante dell'Optimellum che non comporti il ridisegno dei collegi. Si potrebbero, infatti, eliminare i più vasti collegi plurinominali e tenere i più piccoli collegi uninominali (232 alla Camera e 116 al Senato) delimitati dal Rosatellum. Gli attuali collegi uninominali andrebbero quindi trasformati in collegi plurinominali, in cui sia consentito presentare liste cortissime di soli tre candidati. Il ridotto

tempo a disposizione induce a rinunciare ai 618 collegi uninominali (309 al Senato) della versione ideale dell'Optimellum e ad accettare una sua versione rivista con 232 collegi plurinominali (116 al Senato), in ciascuno dei quali i partiti presentino solo tre candidati. Si può, in ragione del poco tempo a disposizione, rinunciare al meglio dei collegi uninominali per accettare il bene di collegi plurinominali con liste di soli tre nomi, che sarebbero comunque meno dei quattro previsti dalla legge Rosato. Questa è l'unica accettabile variante dell'Optimellum. Il ballottaggio tra coalizioni e il premio di maggioranza devono, in ogni caso, restare i pilastri del nuovo sistema elettorale.

Optimellum

Optimellum: istruzioni per l'uso

La situazione di paralisi creata dopo le elezioni del 4 marzo scorso ha una sola via d'uscita dignitosa: approvare molto rapidamente una legge elettorale che assicuri la formazione di una maggioranza parlamentare (o legge elettorale maggioranzogena) e tornare subito a votare.

Non ci sono, infatti, le condizioni per dar vita ad un governo politico tra schieramenti con pochi punti di contatto. L'unico possibile governo politico sarebbe quello sostenuto da Lega e M5S, ma pare non abbiano l'interesse e l'intenzione di costituirlo.

Non ci sono nemmeno le condizioni per fare i rattoppi parlamentari con cui il Partito Democratico, vincitore parziale delle elezioni del 2013, ha garantito un governo all'Italia nel quinquennio passato, perché non s'intravedono gruppi di parlamentari disposti alla transumanza,

perché stavolta la transumanza deve essere copiosa e perché gli elettori puniscono severamente i transumanti.

Poco senso ha il governo di scopo finalizzato alla sola modifica della legge elettorale. Ci vorrebbe più tempo a costituirlo che a realizzare il suo scopo.

Sconsigliabili e regressive sarebbero altre alchimie da Prima Repubblica.

Per realizzare lo scopo di avere una legge elettorale maggioranzogena basta rinviare alle Camere il governo Gentiloni, ancora nel

pieno dei suoi poteri, dato che non si è dimesso e non è stato sfiduciato.

Il presidente Gentiloni dovrebbe chiedere la fiducia su un solo punto programmatico (la nuova legge elettorale) e sul numero di settimane necessarie ad attuarlo.

Se l'operazione va in porto, a giugno potremmo tornare a votare e vedere finalmente l'alba della democrazia dell'alternanza.

website: www.reforming.it

e-mail: info@reforming.it

twitter: [reformingit](https://twitter.com/reformingit)

Reforming.it

RN 19 Marzo 2018