



Circolo di Bari

BREVI CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA DELLA LEGGE ELETTORALE

di Antonio Gagliardi, già Presidente del Tribunale di Sulmona

Il tema della riforma della legge elettorale può sembrare astruso e tecnicamente complesso, più adatto agli specialisti che ai comuni cittadini.

In realtà il sistema elettorale è essenziale per la selezione di una classe dirigente adeguata per serietà, capacità professionale ed onestà al difficile compito che deve svolgere ed alle gravose responsabilità che deve assumere ed, è, in definitiva, fondamentale per la vita democratica del nostro Paese.

Quando ho letto sui giornali le varie proposte di riforma della legge elettorale mi è venuto in mente il celebre aforisma di Edmund Burke "chi non conosce la storia è destinato a ripeterla" e mi sembra, quindi, utile anche un breve accenno alla storia dei principali sistemi elettorali del dopoguerra.

Nessuno conosce con esattezza le proposte di riforma della legge elettorale oggetto da molti mesi della inconcludente trattativa tra i partiti.

A quanto mi è parso di capire:

- il PD propone il sistema uninominale a doppio turno, ma il PDL e l'UDC non sono d'accordo
 - Gli altri partiti propongono l'introduzione di una soglia di sbarramento del 5%, come nel sistema tedesco, il ripristino del voto di preferenza, l'attribuzione al partito che ottiene il maggior numero di voti di un premio di maggioranza del 10%.
 - Il PD contropropone , per evitare le preferenze il ripristino dei collegi, ed un premio di maggioranza del 15% alla coalizione e non al partito.
 - Da ultimo Calderoli (sì proprio colui che ha definito "porcata" la sua stessa legge) ha proposto l'adozione del sistema spagnolo, sistema proporzionale con la suddivisione del territorio in numerosi, piccoli collegi elettorali
- Nonostante le ampie assicurazioni in ordine ad una rapida soluzione la trattativa sembra in alto mare.

Per una migliore comprensione del dibattito in corso è lecito chiedersi quali siano le caratteristiche principali, le differenze, i vantaggi e gli inconvenienti dei sistemi elettorali proposti dalle contrapposte forze politiche.

I sistemi elettorali più diffusi possono essere suddivisi in tre categorie:

1) sistemi maggioritari che sono basati su collegi uninominali, in ciascuno dei quali è in palio un unico seggio, che viene assegnato al candidato che ottiene il maggior numero di voti: se si adotta tale sistema si riduce il numero dei partiti presenti in Parlamento con il vantaggio di rendere più stabile la vita dei governi e lo svantaggio di lasciare senza rappresentanza i gruppi politici piccoli.

Ci sono almeno **due sistemi maggioritari uninominali**:

– **maggioritario uninominale ad un turno (uninomiale secco):** viene eletto chi ottiene la maggioranza relativa dei voti qualunque essa sia. Questo tipo di scrutinio tende a sovra-rappresentare i grandi partiti, a detrimento di quelli più piccoli;

– **sistema uninominale a doppio turno:** viene eletto al primo turno solo chi ottiene il 50%+1 dei voti: se nessuno dei candidati raggiunge tale percentuale vengono ammessi ad un secondo turno di votazioni i due candidati più votati al primo turno (o, come accade in Francia, i candidati che abbiano ottenuto al primo turno non meno del 12,5% dei voti). Il sistema a doppio turno consente all'elettore delle formazioni politiche minori di votare al primo turno per il candidato effettivamente preferito ed al secondo turno per il candidato meno sgradito tra quelli ammessi al secondo turno, favorendo in tal modo l'aggregazione di fatto dei partiti affini

- 2) **sistemi proporzionali:** i seggi sono suddivisi fra le varie liste in proporzione ai voti ottenuti. Può essere prevista la facoltà per l'elettore di esprimere una o più preferenze per i candidati all'interno della lista votata ed in tal caso vengono eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze. Se non è previsto il voto di preferenza, i candidati vengono scelti secondo l'ordine in cui compaiono in lista. In questo si delega alle segreterie dei partiti l'individuazione degli eletti (cd. lista bloccata.) Il voto di preferenza ha il vantaggio di evitare che gli eletti vengano in realtà nominati dalle segreterie dei partiti, ma il grave inconveniente di favorire la corruzione, il voto di scambio, il condizionamento della criminalità organizzata.

- 3) **sistemi misti** che tendono ad attenuare gli inconvenienti dei due sistemi. L'inconveniente maggiore provocato dalla proporzionale è quello di creare instabilità governativa, sia perché consente ai partiti minori di condizionare i governi in misura ben maggiore del proprio reale peso elettorale, sia perché, a causa dell'alta frammentazione, le maggioranze sono spesso esigue, incerte ed esposte alle pressioni indebite ed ai mutevoli umori delle minoranze interne dei partiti che la compongono.

Per ovviare a tale inconveniente, sono stati elaborati sistemi che limitano il meccanismo proporzionale sottraendo ai partiti minori i benefici che esso fornirebbe loro. Esistono due metodi per ottenere tale scopo:

A - riducendo la dimensione delle circoscrizioni elettorali e, conseguentemente riducendo drasticamente il numero di seggi assegnati in ciascuna circoscrizione, si diminuiscono le probabilità dei partiti minori di ottenere i

pochi seggi disponibili nel collegio e, quindi, si riduce indirettamente il *tasso di proporzionalità* del sistema. È il meccanismo previsto dal sistema elettorale spagnolo.

B - introducendo una clausola di sbarramento , cioè una percentuale minima di voti necessaria per poter entrare in Parlamento. Ad esempio il sistema elettorale tedesco stabilisce che un partito che partecipa alle elezioni deve ottenere almeno il 5% dei voti per entrare nel Bundestag.

Per ovviare all'esiguità delle maggioranze che sostengono i governi eletti con il proporzionale, si può attribuire al partito o alla coalizione che ha vinto le elezioni un premio di maggioranza consistente in una ulteriore quota di seggi. Tale sistema costringe i partiti a coalizzarsi fin da prima delle elezioni come accade con il maggioritario.

Non è, a questo punto, superfluo un breve excursus storico sui principali sistemi elettorali adottati nel dopoguerra per trarre un prezioso insegnamento dall'esperienza storica concreta vissuta dal nostro Paese nell'arco degli ultimi sessanta anni

Per quasi 50 anni, dal 1946 al 1993 in Italia è stato in vigore il sistema proporzionale: i seggi erano assegnati in collegi elettorali plurinomiali ed erano suddivisi fra le varie liste in proporzione ai voti ottenuti. In tal modo tutti i partiti erano rappresentati in Parlamento in proporzione alla loro effettiva consistenza numerica, ma la formazione di un governo richiedeva che più partiti formassero delle coalizioni, con conseguente forte instabilità e frequenti crisi extraparlamentari (Si calcola che nella prima Repubblica la durata media dei governi sia stata di circa nove mesi).

Per attenuare l'esito, dirompente per la classe politica, dei referendum elettorali, evitando la forte penalizzazione, se non la scomparsa dei partiti minori, con la **legge Mattarella del 1993**, meglio nota come Mattarellum il sistema maggioritario puro è stato corretto ed attenuato con l'introduzione della **quota proporzionale**: il 75% dei seggi veniva assegnato con il sistema maggioritario uninominale ed il restante 25% con il sistema proporzionale. In tal modo l'effetto maggioritario determinato dal collegio uninominale era fortemente ridimensionato, in quanto la coalizione vincitrice disponeva di un ridotto numero di seggi di vantaggio sull'opposizione. Un ulteriore elemento di debolezza dei Governi è stato determinato dal fatto che, in tal modo, divenivano determinanti i seggi ottenuti dalle liste minoritarie od estremiste, all'interno della coalizione vincitrice.

Attualmente in Italia vige per l'elezione della Camera la **legge n. 270 del 21 dicembre 2005** meglio nota come **porcellum** :

1 - abolisce i collegi uninominali;

2 - elimina le preferenze con la conseguenza che l'elettore può votare solo per delle liste di candidati;

3 - attribuisce al partito o alla coalizione che ottenga la maggioranza relativa (anche soltanto per un voto) il 55% dei seggi. E' bene precisare che il premio di maggioranza è attribuito alla Camera su base nazionale (alla coalizione vincente sono assegnati 340 seggi su 630, mentre al Senato, sono attribuiti su base regionale, in modo da assicurare alla coalizione vincente in una determinata regione almeno il 55% dei seggi ad essa assegnati.

Il sistema non ha in realtà assicurato la governabilità che si ripromettevano i suoi ideatori, sia per la diversità dei risultati alla Camera ed al Senato che ha compromesso la stabilità dei governi sia per la forzata aggregazione di forze politiche anche molto diverse che dopo aver vinto le elezioni entravano in forte e talvolta insanabile contrasto.

A questo punto è lecito chiedersi: perché è così difficile cambiare la legge elettorale e quali sarebbero le conseguenze dell'approvazione della riforma attualmente in discussione?

Nonostante tutti gli inconvenienti ed, in particolare l'instabilità dei governi, il sistema elettorale proporzionale è rimasto in vigore in Italia per quasi cinquant'anni. Risulta, inoltre, molto difficile l'approvazione di una nuova legge elettorale nonostante tale modifica sia ritenuta assolutamente indispensabile da tutti gli osservatori e da tutte le forze politiche. Nel 1946, subito dopo la guerra, i partiti preferirono affrontare l'imminente, decisivo scontro elettorale con un sistema proporzionale in quanto temevano la vittoria delle forze politiche avversarie.

Il sistema proporzionale ha poi consentito di chiedere voti ai moderati di centro destra per allearsi, dopo le elezioni, con la sinistra e viceversa e questa situazione ha attribuito alle segreterie ed alle correnti interne dei partiti un immenso ed incontrollato potere. Solo l'esito inatteso e, per la partitocrazia, catastrofico dei referendum elettorali ha imposto alle forze politiche di modificare la legge approvando un ibrido tra un maggioritario al 75% ed un proporzionale per il restante 25% che era fin dall'origine viziato dalla somma dei difetti insiti nei due sistemi.

Nel 2005 le forze politiche al Governo, temendo di perdere le imminenti elezioni, hanno modificato a maggioranza ed alla fine della legislatura, il "mattarellum" approvando il "porcellum" per impedire, o quantomeno limitare, la vittoria degli avversari e ci sono riusciti, se si considera che il Governo Prodi nel 2006 ha ottenuto una risicatissima maggioranza al Senato ed ha dovuto rassegnare le dimissioni dopo appena due anni di vita stentata. Attualmente nell'imminenza delle nuove elezioni il "porcellum" è considerato inadeguato, se non addirittura indecente, da tutte le forze politiche, anche da quelle che nel 2005 lo hanno fortemente voluto.

Questa breve esposizione rende evidente che la classe politica non si rassegna ad una organica e coerente riforma elettorale che dia ai cittadini un effettivo potere di scelta e di controllo democratico se non vi è costretta da situazioni eccezionali o di emergenza. Ciò accade non solo in Italia, ma anche in altri Paesi come la Francia: l'attuale sistema elettorale francese (maggioritario a doppio turno) è stato imposto dal generale De Gaulle andato al potere con l'appoggio dei militari dopo il crollo della quarta repubblica. Ritornando alle questioni italiane è evidente che la riforma elettorale nota come "mattarellum" non è stata il frutto di una libera scelta delle forze politiche convinte dell'opportunità di passare dal proporzionale al maggioritario, ma un abborracciato espediente per limitare quelli che i partiti ritenevano essere i danni provocati da un referendum non voluto e subito obtorto collo. Tanto ciò è vero che tutti i successivi tentativi di introdurre per via referendaria un sistema maggioritario coerente sono stati sabotati

invitando gli elettori a non recarsi alle urne ed impedendo il raggiungimento del quorum. Purtroppo di recente anche la Corte Costituzionale ha ritenuto, con motivazioni giuridiche legittime ma, a mio avviso non condivisibili, di dichiarare inammissibile l'ennesimo referendum elettorale chiesto da milioni di cittadini.

Proseguendo e concludendo l'analisi delle norme elettorali passate presenti e future non si può non rilevare che tutte le leggi elettorali successive ai referendum del '93 sono state evidentemente finalizzate ad una progressiva controriforma fino alle attuali proposte di ritorno ad un sistema proporzionale, sia pure corretto da sbarramenti e premi di maggioranza. In realtà è legittimo il sospetto (e, come dice uno che se ne intende, a pensar male si fa peccato, ma spesso si indovina) che le varie proposte di modifica siano fondate non sulla ricerca del miglior sistema elettorale possibile nel superiore interesse del Paese, ma sulle contrapposte e contingenti convenienze sia dei partiti (ciascuno dei quali tende ad ottenere l'approvazione della legge elettorale che ritiene possa maggiormente favorirlo) sia delle segreterie che intendono mantenere un controllo assoluto sulle candidature e, più o meno direttamente, sulla scelta dei candidati che avranno in concreto la possibilità di essere eletti. Sulle vere ragioni che inducono talune forze politiche a proporre il ritorno al sistema proporzionale aleggia un altro sospetto: tutti i sondaggi elettorali attribuiscono alla coalizione che ha la maggiore probabilità di vittoria nella migliore delle ipotesi il 30% dei voti. Anche con un premio di maggioranza del 15% la coalizione vincente non otterrebbe la maggioranza assoluta e quindi non sarebbe in grado di governare. Sarebbe quindi inevitabile una nuova grande coalizione fra i maggiori partiti, presumibilmente guidata da un tecnico, in continuità con l'esecutivo attuale. Non pochi osservatori insinuano che proprio questa sia la conseguenza prevista e voluta dai fautori della nuova legge elettorale.

E', infine necessario un breve accenno ad un ultimo ed essenziale argomento: va regolata per legge, come accade in Germania, l'organizzazione interna dei partiti che usufruiscono di ingenti contributi pubblici e quindi non possono restare mere associazioni non riconosciute, come se fossero delle bocciofile parrocchiali. Una siffatta regolamentazione è indispensabile per assicurare il rispetto del metodo democratico onde evitare che i partiti divengano prede di gruppi autoreferenziali di oligarchi ai quali si accede per cooptazione basata sul perverso sistema di selezione che qualcuno con espressione icastica ed efficace ha definito "peggiocrazia" o addirittura cleptocrazia.

Il metodo democratico deve essere esteso alla scelta dei candidati, ad esempio imponendo e regolamentando per legge una qualche forma di elezioni primarie che renda trasparente e verificabile dagli iscritti e dall'opinione pubblica la selezione ed il fisiologico ricambio della classe dirigente.