

## Il sistema delle leggi elettorali: *dalla proporzionale al maggioritario ... e ritorno*

Giovedì 21 gennaio scorso, alle ore 21, si è tenuta la riunione online del Rotary Club Roma Nord Ovest in inter-club con i Rotary Roma e Civitavecchia; si è svolto un dibattito, alla presenza di circa sessanta partecipanti, sul tema: **Il sistema delle leggi elettorali: dalla proporzionale al maggioritario ... e ritorno.**

Dopo il saluto del presidente del Club Carlo Fucelli Pessot Del Bo', e dei presidenti dei Club di Roma e Civitavecchia, rispettivamente Antonio Diso ed Antonello Rambotti, il socio del Nord Ovest, Gianclaudio De Cesare, ha introdotto la discussione presentando i lineamenti di fondo dei due sistemi elettorali.

Gianclaudio De Cesare, nell'introdurre il tema della riunione on line di oggi, "Il sistema delle leggi elettorali in Italia: dal proporzionale al maggioritario e ritorno", organizzata dal R.C. Roma Nord ovest in inter-club con il R.C. Roma, e il R.C. Civitavecchia, annunzia che lo stesso Rotary club Rom, di antiche tradizioni, organizzerà a sua volta, in inter-club con il Nord Ovest, martedì 16 febbraio prossimo un altro dibattito in cui si discuterà del Bipolarismo e del pluripartitismo, molto probabilmente on line.

Ricordando alcuni articoli di giornale pubblicati dai giornali romani negli ultimi tempi (W. Veltroni in un'intervista con Mariotto Segni sul famoso referendum del diciotto aprile 1993, che segnò la vittoria del movimento referendario per il maggioritario, R. Prodi sul troppo potere attribuito ai leader nel declino dei partiti, che segna un

cambiamento radicale della democrazia e Paolo Mieli sulle opportunità di un ripescaggio dei pregi del maggioritario, da cogliere in occasione del prossimo varo della nuova legge elettorale, a seguito del risultato del referendum sulla riduzione del numero dei parlamentari).

Gianclaudio de Cesare afferma che nelle principali democrazie parlamentari in Europa (Germania, Francia, Regno Unito, Spagna, ecc.) il sistema di governo, basato su libere elezioni politiche, garantisce sempre o quasi la costituzione di governi stabili e duraturi, in grado, tra l'altro di partecipare fattivamente alla gestione delle politiche UE e di esprimere la volontà e di rappresentare gli interessi del proprio paese.

Come è noto a tutti gli italiani, non si può dire altrettanto per l'Italia, in cui pur cambiando i sistemi elettorali, non si riescono ad avere né governi stabili né un sistema di partiti politici capace di rappresentare in maniera adeguata la volontà del popolo e di formare governi duraturi.

A partire dalla storica e determinante crisi politico-istituzionale che ha colpito l'Italia negli anni 92/94, la scomparsa degli antichi partiti, l'avvento della televisione commerciale e poi dei social media hanno trasformato la società politica, modificando la forma di governo.

Sembra giusto operare un tentativo di ricostruire la storia istituzionale del nostro paese, allo scopo di comprendere quali sono i meccanismi che regolano la democrazia italiana, esaminando con cura il passaggio dal sistema elettorale proporzionale al maggioritario e la nuova formula di governo ispirata al bipolarismo che si istaura dopo la grande crisi del 92/94. Il Bipolarismo consiste nel confronto fra coalizioni di partiti, costituite prima delle elezioni, guidate da leader che si confrontano sui media e con i media (es. i sondaggi) realizzando un'alternanza effettiva, di legislatura in legislatura.

Quali sono i pro e i contro dei due sistemi elettorali, il sistema proporzionale ed il sistema maggioritario (la rappresentatività contro la stabilità di governo)?

La proporzionale garantisce ai partiti più piccoli una rappresentanza in Parlamento, accentuando i poteri di indirizzo e di controllo delle Camere, ma rende difficile formare una maggioranza di governo ed avviare programmi a lunga scadenza nelle Camere; al contrario, un sistema maggioritario è in grado di realizzare il fine della governabilità soprattutto se il sistema elettorale porta alla formazione di un bipartitismo-- ma in Italia la tradizione del pluralismo dei partiti permane forte, incidendo sulla durata in carica dei governi.

All'inizio degli anni Novanta le premesse storiche della grande crisi sono il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, l'instabilità cronica del governo in Italia per il pluripartitismo estremo e per la mancanza di un partito effettivamente maggioritario, tangentopoli e mani pulite e soprattutto la crisi dei partiti politici, il movimento referendario per le riforme elettorali, Mariotto Segni, il primo successo di questi, che porta, la modifica della legge elettorale comunale e provinciale (l. 81 del marzo 93), in modo da prevedere il ballottaggio al II turno fra i 2 candidati sindaci più votati (primo esempio di scelta diretta, da parte dell'elettore, del titolare del potere esecutivo): inizia la "stagione dei sindaci".

Il referendum del 18 aprile 1993 rappresenta un turning point della storia istituzionale italiana: con un escamotage, approvato per altro dall'80% degli italiani, viene eliminata la clausola che consentiva la elezione nei collegi uninominali del Senato soltanto del candidato che avesse superato il 65% dei voti espressi: di conseguenza viene eletto nel collegio il candidato con il maggior numero di voti. Obiettivo principale del cambiamento: arrivare ad una competizione bipolare, semplificare il sistema dei partiti

e moralizzare la vita pubblica, consentendo agli elettori di scegliere, in pratica direttamente, il leader che diverrà il Premier.

Il Bipolarismo consiste nel confronto fra coalizioni di partiti, costituite prima delle elezioni, guidate da leader che si confrontano sui media e con i media (es i sondaggi) realizzando un'alternanza effettiva, di legislatura in legislatura.

Si instaura un sistema elettorale maggioritario (a maggioranza relativa), misto con una quota di proporzionale (soltanto il 25% dei seggi per assicurare il cosiddetto diritto di tribuna). Le leggi elettorali Mattarella (11276 e 277 dell'agosto 93) portano all'abbandono del sistema che aveva caratterizzato la cd I Repubblica, al fine di instaurare il maggioritario; al contempo parte una serie di tentativi di riforme costituzionali (commissioni bicamerali De Mita-Iotti e D'Alema, le due leggi costituzionali Berlusconi – Bossi e Renzi, bocciate con referendum).

Oggi, dopo il recente referendum, si pone il problema urgente del cambiamento, necessario al fine di attuare la approvata riduzione del numero di parlamentari, della legge elettorale per le elezioni politiche, che si devono tenere entro il 23.

Ma è difficile che i partiti politici in Parlamento oggi riescano a scegliere e a votare la nuova formula elettorale, sia perché le analisi politologiche sono contraddittorie (quale è la legge elettorale migliore, proporzionale o maggioritaria?), sia perché il sistema dei partiti si è dissolto e i partiti politici non esistono praticamente più, sostituiti da partiti mediatici personali, sia per la ragione di fondo che i partiti in Parlamento non sono disposti a votare ed accettare formule per loro negative in prospettiva, che sarebbero però essenziali per assicurare una maggioranza stabile e quindi, come accade ad esempio in Germania e Francia, la governabilità del paese (esempio tipico: una soglia di sbarramento alta).

Sono i partiti stessi che devono votare in Parlamento una legge che determinerà la sconfitta o il successo della loro formazione politica. Difficile a questo punto sembra il formare una maggioranza che voti la riforma.

Per partiti su posizioni conflittuali, che fanno capo a un settore preciso dell'opinione pubblica in contrasto politico, è molto difficile se non impossibile raggiungere un accordo per varare il nuovo sistema elettorale.

Le tre grandi leggi elettorali italiane nuove (93-96) hanno una propria logica di sistema, tendono a garantire il collegamento immediato fra corpo elettorale e governante, tendono a garantire la governabilità a medio lungo periodo, garantiscono la rappresentanza di una larga pluralità di forze politiche e realizzano una maggioranza di seggi per governare, di conseguenza, favoriscono l'aggregarsi delle forze politiche in due schieramenti contrapposti (coalizioni o poli), senza evitare la frammentazione delle forze politiche, causando una ristrutturazione del sistema politico, introducono una figura personale di leader (dal sindaco al governatore al premier designato) sul quale si concentra il confronto sui media e televisivo presso l'opinione pubblica - rafforzando il ruolo della TV e dei media come arena politica - ( lo scontro fra partiti e coalizioni è sempre più mediatico). Infine, sacrificano e limitano il ruolo e i poteri delle assemblee elettive rappresentative, che perdono il ruolo essenziale di "costruttore di governi".

Appare presto che il sistema garantisce di fatto l'alternanza di legislatura (ma col rischio di maggioranze diverse fra Senato e Camera).

Le tre linee di sviluppo su cui si muove la costituzione materiale dopo il 93:

- riavvicinamento di eletti a elettori (collegio uninominale o ballottaggio)
- prevalenza delle coalizioni o poli sui partiti (non si votano i partiti ma i leader)

- attribuzione agli elettori della scelta della coalizione di governo e del suo leader

Il Prof, L. Ciaurro afferma di voler ripartire il suo intervento in cinque punti.

## 1. Costituzione

La Carta fondamentale italiana non indica un determinato sistema elettorale. Però l'Assemblea costituente approvò l'ordine del giorno Giolitti, che esprimeva l'indirizzo che la Camera dei deputati fosse eletta con metodo proporzionale.

## 2. Dottrina

Il giurista democratico e costituzionalista Carlo Lavagna già negli anni Cinquanta aveva sostenuto che la Carta avesse implicitamente costituzionalizzato il sistema elettorale proporzionale: artt. 72 e 82 Cost. fanno riferimento alla "proporzione" esistente fra i gruppi parlamentari per la composizione delle Commissioni legislative e di inchiesta.

## 3. Prassi applicativa

Il legislatore repubblicano ha più volte modificato la legge elettorale liberamente senza modificare anche la Costituzione.

1948 (proporzionale); 1993 (prevalentemente maggioritario); 2005 (proporzionale); 2017 (prevalentemente proporzionale); 2019 (prevalentemente proporzionale).

## 4. Attualità

Il presidente del consiglio Conte durante le sedute del 18 e del 19 gennaio ha preannunciato la riforma della legge elettorale in senso interamente proporzionale.

Presso la commissione affari costituzionali è in discussione la proposta di legge elettorale del deputato Brescia (il c.d. "brescellum"): interamente proporzionale, liste predefinite, soglia di sbarramento al 5%.

## 5. Considerazioni finali

La recente riduzione consistente (36%) del numero dei parlamentari (legge costituzionale n. 1 del 2020) rende costituzionalmente opportuno ai fini della dialettica pluralistica della democrazia parlamentare l'introduzione di una legge interamente proporzionale, senza premi di maggioranza e senza soglie di sbarramento, a garanzia delle forze politiche minori di per sé danneggiate dalla riduzione del numero dei parlamentari.

Occorre considerare che nei Paesi dell'Unione europea 22 su 27 adottano un sistema elettorale proporzionale. Di questi 16 su 22 hanno anche costituzionalizzato il sistema elettorale proporzionale.

Il prof. Roberto D'Alimonte inizia la sua relazione, affermando che Il sistema elettorale proporzionale adottato in Italia dal 1946 nel corso della prima repubblica ha garantito per anni la stabilità dei governi, pur privilegiando la rappresentatività oggi il contesto in cui agisce la politica è di totale destrutturazione, in cui i partiti organizzati non esistono più e i vari parlamentari hanno a volte poteri enormi; vi è inoltre un basso tasso di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni e dei partiti: la seconda repubblica che nasce dopo tangentopoli vede un panorama di macerie del sistema dei

partiti distrutto dall'avvento di tangentopoli; si è fatto ricorso allora a regole elettorali di tipo maggioritario per dare stabilità al sistema. Si deve sottolineare però che i sistemi elettorali vanno adottati in relazione al contesto sociale in cui sono destinati ad essere applicati (in Italia ad es: il pluripartitismo).

L'episodio che ha rivelato veramente l'avvento del sistema maggioritario. è stata la riforma con la legge Ciaffi del marzo '93 della legge elettorale comunale e provinciale con cui si introduceva un modello originale "all'italiana" per l'elezione diretta a due turni del sindaco con il ballottaggio finale.

I sindaci della prima repubblica duravano in carica solo circa un anno poi erano sostituiti:

La legge Ciaffi approvata nel marzo del '93 introdusse il primo modello di sistema elettorale maggioritario, prevedendo che si effettuasse un ballottaggio in un secondo turno fra i due candidati che avessero riportato più voti.

Era il "modello italiano di governo" per l'elezione diretta, che introduceva al contempo la maggioranza assoluta dei seggi del consiglio comunale assegnati al sindaco eletto nonché una norma che consentiva ai consigli di sfiduciare il sindaco soltanto a condizione che si sciogliesse il consiglio stesso e si tornasse a votare.

Con questo modello di governo locale "italiano" abbiamo realizzato un soddisfacente livello di stabilità a livello dei comuni: va sottolineato che la stabilità dell'esecutivo è la prima condizione necessaria per assicurare una governabilità.

Subito dopo è arrivata la legge Mattarella per l'elezione delle Camere, a seguito del referendum del '93, che ha introdotto per l'elezione dei tre quarti dei deputati e senatori



il sistema maggioritario in collegi uninominali (che eleggono un solo parlamentare), con la maggioranza relativa per assegnare il seggio.

Gli effetti “non previsti” della nuova legge sono stati la creazione di coalizioni preelettorali da presentare agli elettori; il meccanismo si è esteso poi agli altri sistemi elettorali, arrivando così al bipolarismo e all’alternanza al governo degli enti locali.

Non si è così eliminata la frammentazione ma i partiti hanno imparato a mettersi d’accordo prima delle elezioni, mettendo in piedi una strategia di alleanze, che ha portato alla contrapposizione di due grandi coalizioni che dal ‘94 hanno dominato la scena politica fino al 2013 (e quindi per un lungo periodo).

Berlusconi volle modificare il sistema elettorale nel 2005: prima però nel ‘95 vi fu la legge Tatarella che ha stabilizzato il governo delle regioni introducendo l’elezione diretta del presidente di Regione (che nel linguaggio giornalistico diviene il Governatore), con premio di maggioranza.

Sembra opportuno osservare che le coalizioni preelettorali hanno dato indubbiamente stabilità al governo delle regioni e dei comuni.

Con la nuova legge elettorale nazionale, voluta da Berlusconi /Calderoli nel 2005 il meccanismo che obbliga a coalizzarsi è divenuto il premio di maggioranza: mentre veniva abbandonato il collegio uninominale che era stato l’asse portante su cui si reggeva il sistema. Lo sbaglio della legge fu di non introdurre soglie minime per ottenere- con rilevanti dubbi di costituzionalità - il premio; erano previsti inoltre premi regionali per il senato con il rischio di avere maggioranze diverse rispetto alla camera. come in una specie di lotteria, e ciò avvenne subito nel 2006.

Nelle elezioni del 2008 la legge portò invece a una maggioranza chiara di destra.

Nel '2013 però al senato il successo del movimento dei 5 stelle e del partito di Monti ha portato, come è noto, ad una parità fatto fra tre gruppi politici-

La sentenza n.1 della Corte Costituzionale del 2014 ha dichiarato l'illegittimità del premio, ristabilendo un sistema proporzionale puro.

La scesa in campo di Renzi ha portato alla nuova legge elettorale Italicum (con premio di maggioranza, un proporzionale modificato -quindi misto, un sistema che conciliava il principio della rappresentatività con quello della stabilità: il vincente aveva la maggioranza dei seggi); la Corte ha bocciato il meccanismo- per motivi che il relatore non condivide.

Si è arrivati così al Rosatellum, un mini-maggioritario per 1/3, con il proporzionale prevalente, che ha costretto lo stesso nel 2018 i partiti a formare coalizioni preelettorali.

Oggi il Parlamento sta varando una legge che prevede il ritorno al proporzionale puro accompagnato da uno sbarramento al 5%. Il ritorno alla proporzionale è un'illusione: non assicura infatti alcuna stabilità perché' la clausola di sbarramento può essere eliminata nell'esame delle camere; in un parlamento di partiti piccoli alla ricerca di un minimo di voti, non siamo riusciti a stabilizzare i governi nazionali come sarebbe accaduto con l'Italicum proposto da Renzi.

Conclusivamente, il maggioritario sembra al relatore necessario per dare al paese una stabilità di governo: dobbiamo seguire non il modello tedesco ma quello francese, con un sistema elettorale a due turni con il quale i francesi sono riusciti in un contesto molto frammentato a stabilizzare l'esecutivo: il maggioritario a questo deve servire, conclude il prof Roberto D'Alimonic.

Nel dibattito a seguire gli interventi dei relatori, prendono la parola Fabrizio Tomada, Luciano Russi, Luca Sbranti, Marco Marotta, Giancarlo Moretto, Nicola Marchetti e Matteo Renzi.

A conclusione del dibattito Gian Claudio De Cesare, nel ringraziare per gli interessanti interventi svolti, ritiene necessario sottolineare che Il Bipolarismo è crollato per il costante tentativo di rilegittimazione dei partiti iniziato con la legge elettorale Calderoli del 2005.

La mancanza di interventi correttivi e per giunta la grande crisi mondiale scoppiata nel 2008 e durata fino ai tempi nostri, hanno impedito di varare provvedimenti integrativi della legge elettorale, quali il riconoscimento delle coalizioni nei regolamenti parlamentari ed il finanziamento differenziato.

La caduta di Berlusconi blocca possibili tentativi ad es di integrare la legge Calderoli. Il tripolarismo e il fallimento del tentativo Renzi nonché probabilmente la giurisprudenza della stessa Corte, come accennato da D'Alimonia, portano ai clamorosi risultati delle elezioni del 2018 e al cosiddetto tripolarismo.

Cosa fare allora?

È chiaro, come detto oggi più volte, che il sistema elettorale da solo non può risolvere i problemi, perché i caratteri fondanti della società politica restano determinanti sia per l'evoluzione della forma di governo sia in base al principio per cui il sistema elettorale da applicare in una società politica deve essere un compromesso fra proporzionale e maggioritario.

Si dovrebbe comprendere che la stabilità di governo e l'alternanza fra due formule politiche quindi due partiti o nel caso italiano, come dimostrato dal periodo 94/2011,

due coalizioni, sono requisiti essenziali per la democrazia, ma che fare avendo noi l'attuale situazione confusa dei partiti? Ne parleremo a febbraio quando i venti di crisi di oggi saranno superati.

Oggi intanto si potrebbe suggerire di realizzare quello che D'Alimonte ha proposto come modello di governo all'italiana per gli enti locali e cioè un progetto di riforma costituzionale per realizzare una forma di governo funzionante (basato su una legge elettorale accettabile perché concordata anticipatamente (V tentativo di Maccanico nel '96) da proporre anticipatamente per provare a fare una maxi-coalizione elettorale per il '23: ma se si forma un altro governicchio? Quid?

Un saluto Rotariano e un ringraziamento speciale ai presidenti Club Carlo Fucelli Pessot Del Bo', Antonio Diso ed Antonello Rambotti, a Gianclaudio De Cesare, a Roberto D'Alimonte, a L. Ciaurro, Fabrizio Tomada, Luciano Russi, Luca Sbranti, Marco Marotta, Giancarlo Moretto, Nicola Marchetti e a tutti i partecipanti alla splendida serata.