

24 Giugno 2020

**Camera dei deputati
Commissione Affari Costituzionali
Audizione
Prof. Roberto D'Alimonte
Luiss-Guido Carli**

Perché questa è una riforma elettorale sbagliata

Dopo la destrutturazione del sistema partitico della Prima Repubblica il Parlamento italiano è stato sempre eletto fino ad oggi con sistemi elettorali misti. Per la precisione sono stati tre. Il primo- la legge Mattarella- era un sistema prevalentemente maggioritario con una quota del 75% di collegi uninominali. E' stato utilizzato nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001. Il secondo-la legge Calderoli- era un sistema proporzionale con premio di maggioranza. E' stato utilizzato nelle elezioni del 2006, 2008, e 2013. Il terzo- la legge Rosato- è un sistema prevalentemente proporzionale con una quota di circa un terzo di collegi uninominali. E' stato utilizzato nella elezione del 2018. Sette elezioni tre sistemi elettorali diversi. E non conto quelli introdotti dalla Corte Costituzionale, visto che con quelli non si è votato.

Tre sistemi diversi ma accomunati da una caratteristica cruciale. Sono tre sistemi che hanno 'costretto', o se preferite, incentivato le forze politiche a decidere prima del voto con chi allearsi per governare il paese. Con questi sistemi si è passati da un modello di competizione fondato sulle coalizioni post-elettorali della Prima Repubblica a un modello basato sulle coalizioni pre-elettorali della Seconda. Questo, tra l'altro, ha introdotto un meccanismo di responsabilizzazione dei partiti davanti agli elettori.

Non solo. Fino al 2013 il sistema elettorale ha prodotto maggioranze di governo come espressione diretta del voto popolare. Sono stati gli elettori a decidere 'direttamente' il governo del paese con il loro voto e non i partiti dopo il voto. In altre parole il sistema elettorale è stato decisivo perché ha assegnato una maggioranza assoluta di seggi alla coalizione con più voti. Elemento importante di legittimazione del processo elettorale in una fase in cui la sfiducia nei partiti è altissima. Certo, nel 2013 questo esito non c'è stato perché il successo del M5s e della coalizione di Monti ha messo in evidenza un grave difetto della riforma elettorale del 2005 legato al meccanismo di assegnazione dei premi al Senato. Né la riforma Rosato del 2018 ha reintrodotta un sistema elettorale decisivo perché la quota di collegi uninominali è troppo esigua.

In ogni caso fino al 2013 collegi uninominali e premio hanno permesso di trasformare una maggioranza relativa di voti in maggioranza assoluta di seggi. Questo è il punto. E' la disproporzionalità del sistema che ha favorito quel minimo di stabilità degli esecutivi e quindi di governabilità di cui ha goduto il paese negli anni a partire dal 1993, nonostante la debolezza dei partiti attuali. Sedici governi in 26 anni non sono pochi. Sono troppi. Eppure la loro durata media è stata quasi il doppio dei governi della Prima Repubblica. Tra il 1948 e il 1993 i governi sono durati in media circa 11 mesi. Dal 1994 a oggi circa 19 mesi. Ancora troppo poco ma la loro durata sarebbe stata maggiore se i sistemi elettorali

fossero stati disegnati meglio e accompagnati da altre riforme, per esempio quella dei regolamenti parlamentari. Tanto per fare degli esempi di altri paesi con sistemi proporzionali. In Svezia la durata media dei governi nel periodo 1948-1993 è stata di 50 mesi, in Germania 32 mesi, nei Paesi Bassi- paese più frammentato del nostro- 29 mesi.

Cosa vi fa pensare che reintroducendo il proporzionale il sistema funzionerebbe come in Svezia, in Olanda o in Germania ? Cosa vi fa pensare che la nostra cultura politica faccia funzionare il proporzionale come in questi paesi e non come nell'Italia della Prima Repubblica o la Francia della Quarta dove i governi duravano in media meno di sei mesi ?

Non a caso cito la Francia. Politicamente Italia e Francia sono molto simili. Anzi. Da certi punti di vista la Francia è messa peggio dell'Italia. Sono le regole e le istituzioni della Quinta Repubblica che fanno la differenza. Buone regole incentivano il buon governo anche se da sole non possono garantirlo. Non sono sufficienti ma sono necessarie. Quelle che voi state discutendo non sono buone regole perché tendono a reintrodurre un modello di democrazia che non si addice all'Italia in questa fase storica.

Coalizioni pre-elettorali, ruolo decisivo degli elettori, maggioranze di governo uscite dalle urne, alternanza sono le caratteristiche del modello di democrazia italiana degli ultimi 26 anni. E' un modello che ha trovato applicazione anche ai livelli sub-nazionali, nei comuni e nelle regioni, dove è rafforzato dalla elezione diretta del capo dell'esecutivo. E' quello che io chiamo 'modello italiano di governo' per sottolinearne la originalità.

Il progetto di riforma elettorale in discussione rappresenta la rottura di questo modello e l'abbandono del tentativo di costruire una democrazia fondata su un equilibrio più efficiente tra rappresentatività e governabilità. Non sono così ingenuo da credere che coalizioni pre-elettorali e sistemi elettorali disproportionali siano da soli la soluzione del problema della governabilità. Ma sono profondamente convinto che senza buone regole istituzionali e elettorali non riusciremo mai ad avere stabilità dei governi. E la stabilità, pur non essendo condizione sufficiente del buon governo ne è una condizione necessaria. Come fanno governi instabili a programmare il futuro , a prendere decisioni, a seguirne l'applicazione ? I sistemi elettorali sono uno strumento che favorisce o meno la creazione di governi stabili in un dato contesto. Nel nostro contesto oggi per far questo abbiamo bisogno o dei collegi uninominali o del premio di maggioranza. Senza uno di questi due meccanismi il rischio, per non dire la certezza, è quello del ritorno a governi ancora più instabili degli attuali e a elettori sempre più delusi e disorientati.

Nella sostanza voi siete di fronte alla scelta se ritornare al passato o meno. Il sistema proporzionale in discussione è un sistema che priva gli elettori della possibilità di decidere chi governa. Lascia i partiti liberi di decidere a piacimento con chi allearsi dopo il voto. Rende l'esito del voto incerto. Non incertezza nel senso della distribuzione dei seggi tra i partiti, il che è un fatto normale. Ma incertezza sulla modalità di formazione dei governi e sulla loro capacità di durare. L'approvazione di questo sistema elettorale significherebbe il ritorno alla democrazia della delega. Una delega in bianco ai partiti a fare dopo il voto gli accordi che preferiscono. senza una approvazione preventiva da parte degli elettori. Il paradosso è che questo cambiamento è voluto principalmente dal partito che ha fatto della democrazia diretta il suo obiettivo ideale. Ma così va il mondo di questi tempi.

L'unico elemento positivo del sistema elettorale in discussione è la soglia del 5%. Questo meccanismo potrebbe generare una disproportionalità sufficiente a trasformare una

minoranza di voti in maggioranza di seggi. Ma solo alla condizione che ci sia voto disperso. Però, se la soglia verrà ridotta, come è probabile, o se non funzionerà come elemento distorsivo grazie al coordinamento strategico di elettori e partiti il paese sarà destinato alla ingovernabilità. Il risultato sarà un sistema di governi deboli in preda al ricatto di piccoli partiti che avranno un potere di coalizione sproporzionato rispetto ai voti ottenuti.

Concludo. Voi conoscete meglio di me quali sono le vere motivazioni che stanno dietro questo progetto di riforma.

La prima è quella di impedire una vittoria netta del centro-destra alle prossime elezioni. Vittoria che con l'attuale sistema di voto e le attuali dinamiche elettorali appare oggi probabile. E' la stessa motivazione che ha spinto Berlusconi – sbagliando- a cambiare la legge Mattarella prima delle elezioni del 2006 quando sembrava che il centro-sinistra potesse ottenere una ampia vittoria grazie ai collegi uninominali.

La seconda motivazione, in parte collegata alla prima, è quella di liberare il M5s e Forza Italia dall' 'obbligo' di dichiarare prima del voto con chi allearsi per governare il paese.

Queste sono le vere ragioni. Quelle addotte nelle dichiarazioni pubbliche e nei documenti ufficiali sono un alibi. In ogni caso voi avete la possibilità di dimostrare che io ho torto. Potete introdurre un premio di maggioranza a livello nazionale, sia alla Camera che al Senato, per la coalizione con più voti, posto che abbia almeno il 40%. Può essere fatto con un turno solo o – meglio- con due turni, pur mantenendo un impianto proporzionalistico e andando incontro ai rilievi della Corte Costituzionale. Oppure potete incrementare il numero di collegi uninominali. L'una o l'altra sarebbero soluzioni di equilibrio molto più efficienti tra rappresentatività e governabilità. La rappresentatività garantita dalla formula proporzionale di assegnazione dei seggi, la seconda la governabilità favorita dalla decisività del sistema grazie al collegio uninominale o al premio. In aggiunta se si scegliesse di adottare i collegi uninominali si supererebbe il problema delle liste bloccate che il sistema elettorale in discussione rafforza. Questo soprattutto se si evitassero errori fatti in passato nel disegno complessivo del sistema elettorale e delle sue norme di accompagnamento.

In questo modo dimostrerete a me che ho torto, ma questo naturalmente non è importante. Sarebbe importante invece che dimostrate agli elettori che non li volete privare della possibilità di decidere 'direttamente' chi debba governare e con quale programma e così dimostrerete che avete a cuore la governabilità del paese. Perché in questa fase politica solo dando agli elettori la possibilità di scegliere il governo, magari esprimendo una seconda preferenza, si può sperare- dico sperare- di mitigare la sfiducia dei cittadini nella politica e ottenere esecutivi che durino un tempo tale da poterli considerare responsabili di quello che fanno o che non fanno. Inoltre non credo che sia superfluo sottolineare come in un momento così critico della sua storia la stabilità della azione di governo sia ancor più di ieri un ingrediente necessario per superare la crisi in cui ci troviamo.