

Un premio all'ingovernabilità

di [Roberto D'Alimonte](#) 05.12.2005

Con la riforma della legge elettorale non ci sarà nessun passo avanti verso una maggiore stabilità e governabilità. Sarà un sistema con tutti i difetti del proporzionale, ma senza i suoi pregi. Avremo un bipolarismo più debole, con le stesse coalizioni "acchiappatutto" di oggi, altrettanto frammentate ed eterogenee, ma senza il forte vincolo rappresentato dal collegio uninominale. Aumenterà il potere di ricatto dei partiti più piccoli. Mentre il Senato potrebbe avere una maggioranza diversa da quella della Camera. Con prospettive neo-centriste contrarie all'interesse del paese.

Ormai è quasi certo che la **riforma elettorale** della Casa delle libertà verrà definitivamente approvata. Passeremo dal maggioritario di collegio introdotto dalla legge Mattarella del 1993 al proporzionale con **premio di maggioranza**. Non si tratta di un ritorno puro e semplice al proporzionale, ma della sostituzione di un sistema misto con un altro sistema misto. Non sarà un passaggio indolore perché il cambiamento avrà effetti rilevanti sull'esito delle prossime elezioni, sulla stabilità e efficacia dei Governi e sulla evoluzione del sistema partitico.

L'Italia ha una vera e propria fissazione per sistemi elettorali a premio di maggioranza. La legge Acerbo nel 1924 ha aperto la strada. Poi ci aveva provato Alcide De Gasperi nel 1953. Ma il "modello De Gasperi" era diverso dal "modello Berlusconi": una coalizione doveva dimostrare di avere la maggioranza prima di vedersela incrementare fino al 65 per cento dei seggi. Quello, sì, era un vero **premio di governabilità**. Tra De Gasperi e Berlusconi si è inserito Pinuccio Tatarella con il riordino dei sistemi elettorali regionali basato anch'esso sul premio di maggioranza: a certe condizioni, può arrivare al 60 per cento.

Nel resto del mondo, questo tipo di sistema elettorale è stato utilizzato in Romania negli anni Trenta. E più di recente, in una versione diversa, in due paesi semi-democratici come il Messico e la Corea. Non esistono oggi altri casi di democrazie consolidate che utilizzino formule proporzionali a premio di maggioranza nelle elezioni nazionali. L'Italia è un caso unico. (1)

La riforma Berlusconi

Quali effetti produrrà la riforma Berlusconi? La risposta è purtroppo scontata: un bipolarismo più debole e quindi un sistema più ingovernabile. Due sono gli elementi centrali delle nuove regole di voto: la sostituzione del **collegio uninominale** con il premio di maggioranza e la assegnazione del 100 per cento dei seggi con una **formula proporzionale**. Entrambi sono elementi deleteri nel contesto italiano.

Collegio uninominale e premio di maggioranza hanno una sola cosa in comune: costringono i partiti a formare cartelli elettorali prima delle elezioni. Nel primo caso, infatti, se non ti allei con altri e non hai abbastanza voti per vincere il seggio da solo, perdi. Nel secondo caso, se non ti allei con altri, non riesci a ottenere il premio e quindi la maggioranza assoluta dei seggi per governare. Una qualche forma di bipolarismo perciò sopravvivrà. Ma sarà più debole dell'attuale. Senza collegio uninominale, spariscono i candidati di coalizione e restano solo le liste di partito, con candidati di partito. Per di più **liste bloccate** senza voto di preferenza.

Certo, il collegio uninominale era una camicia di forza. Costringeva a complicate spartizioni alla vigilia delle elezioni. Costringeva gli elettori di un partito a votare i candidati dell'altro. Soprattutto costringeva a stare insieme, volenti o nolenti. Dava perciò fastidio perché riduceva l'autonomia di tutti i partiti, grandi e piccoli. Al di fuori di una coalizione anche i partiti più grandi avrebbero dovuto accontentarsi di concorrere alla assegnazione di un misero 25 per cento di seggi proporzionali. Ma era proprio la necessità di stare insieme che rafforzava l'assetto bipolare del sistema partitico. I sistemi elettorali hanno bisogno di tempo per dispiegare tutti i loro effetti. Alla lunga, questa necessità avrebbe portato alla semplificazione del quadro politico: a furia di presentare candidati comuni anche i partiti sarebbero diventati comuni e l'eterogeneità delle coalizioni si sarebbe attenuata.

La proporzionalizzazione del maggioritario

Adesso non sarà più così. Con il premio di maggioranza il vincolo di coalizione è molto meno forte. Con il 100 per cento dei seggi assegnato proporzionalmente aumenta la competizione all'interno delle coalizioni e quindi il tasso di litigiosità tra partiti. La tendenza a sottolineare gli elementi di diversità, anziché quelli di unità, sarà maggiore per motivi di visibilità e di marketing elettorale. In più, aumenta il **potere di ricatto** dei piccoli partiti. Con il nuovo sistema, qualunque partito sopra la soglia di sbarramento potrà permettersi di stare fuori da una coalizione o solo minacciare di farlo. È vero che il potere di ricatto esisteva anche con la legge finora in vigore e che ad esso, sbagliando, veniva addebitato l'elevato livello di frammentazione del sistema. Ed è vero che i piccoli partiti conquistavano i loro seggi proprio nei collegi e non nella arena proporzionale, favorendo così la "proporzionalizzazione" del sistema maggioritario. Ma è altrettanto vero che la minaccia di non far parte di una coalizione era un'arma a doppio taglio. Il piccolo partito che fosse rimasto fuori avrebbe fatto, sì, danni agli altri, ma sarebbe sparito. Adesso non è così: con la formula proporzionale, anche correndo da solo, ogni partito può comunque contare su una rappresentanza parlamentare pari al suo peso elettorale.

Il premio di maggioranza

Ma c'è di più. Il bipolarismo con premio di maggioranza è asimmetrico. Il collegio uninominale ha un effetto neutro rispetto alle prospettive di successo dell'una o dell'altra coalizione. Far parte di uno schieramento è comunque indispensabile per ottenere seggi uninominali, che si vinca o si perda. Non è così con il premio di maggioranza. La prospettiva di perdere indebolisce ancor più il vincolo di coalizione e aumenta ulteriormente il potere di ricatto dei partiti "ribelli". In caso di sconfitta, non si incassa il premio e non si va al governo, tanto vale quindi star fuori della coalizione e fare una campagna elettorale per conto proprio tenendosi le **mani libere** per "il dopo". Da questo punto di vista, un sistema proporzionale a premio di maggioranza funziona, per lo schieramento presunto perdente, né più né meno come un sistema proporzionale puro, e il vincolo di coalizione è praticamente inesistente.

Né si può trascurare la questione dell'**entità del premio** di maggioranza. Se fosse sostanzioso potrebbe compensare l'indebolimento del vincolo di coalizione. Ma non è così. Alla Camera il premio è fissato al 54 per cento circa dei seggi, mentre al Senato è del 55 per cento, ma assegnato su base regionale. In ogni caso si tratta di un premio **troppo basso** per assicurare Governi capaci di durare e di decidere in un contesto di elevata frammentazione partitica. Chiunque vinca le prossime elezioni avrà a disposizione una maggioranza risicata, esposta ai condizionamenti di qualunque sua componente o di qualunque lobby parlamentare.

È vero che anche il vecchio sistema non ha sempre garantito ampie maggioranze. Sia nel 1994 che nel 1996 le coalizioni vincenti avevano un margine di maggioranza ristretto, ma questo era dovuto alla presenza di terzi poli che hanno condizionato il funzionamento del sistema. Una volta a regime, il vecchio sistema avrebbe sviluppato tutto il suo potenziale maggioritario grazie alla leva insita nella combinazione di collegio uninominale e formula *plurality*, come è stato nel 2001 a favore della Cdl. Sarebbe stato così, con ogni probabilità, anche la prossima primavera.

Il nuovo sistema elettorale invece contiene una leva maggioritaria limitata e predeterminata. Chi vince difficilmente avrà alla Camera più del 54 per cento dei seggi. Al Senato addirittura meno, perché è certo che la maggioranza sarà inferiore al 55 per cento. Infatti potrebbe essere tale solo se una coalizione vincessero in tutte le regioni, il che è chiaramente impossibile. Quindi tutti saranno indispensabili e la stabilità dei Governi verrà di fatto messa nelle mani dell'Udeur di Clemente Mastella, dei senatori a vita o dei rappresentanti eletti dagli italiani all'estero. In un sistema proporzionale puro, il rimedio sarebbe quello di **allargare la maggioranza**. Ma in un sistema con premio di maggioranza, le coalizioni si formano prima delle elezioni e una volta sancite dal voto e dal premio è difficile modificarle. In poche parole, la riforma ci consegna un sistema con tutti i difetti del proporzionale, ma senza i suoi pregi, a partire dalla duttilità.

Cosa succede al Senato

La riforma ha due ulteriori limiti per quanto riguarda il **Senato**. In primo luogo, non è affatto detto che la coalizione con più voti ottenga la maggioranza assoluta di seggi. Secondo alcuni, il fatto che questo possa accadere configura una situazione di irrazionalità della legge e quindi di incostituzionalità. Noi non ne siamo così sicuri. Siamo sicuri invece che si tratterebbe di un bel paradosso: l'unica vera motivazione addotta per giustificare la riforma era quella di avere un sistema che garantisse la vittoria a chi ottiene più voti.

Il secondo limite è ancora più rilevante. Tra elettori che non votano per questa camera (i giovani tra i 18 e i 24 anni) e premi regionali, non è affatto certo che dall'elezione dei senatori esca la stessa maggioranza della Camera. Il rischio esisteva anche con la legge Mattarella, ma ora la probabilità è più elevata. Cosa succederebbe in questo caso? Come si uscirebbe dalla crisi? Due potrebbero essere le soluzioni. La prima è un Governo di **grande coalizione**. Ma come farebbe a funzionare una coalizione con dieci o più partiti?

Per questo motivo, è più probabile che nel caso di paralisi parlamentare si tenti una seconda soluzione: una sorta di grande riallineamento della politica italiana che passi per la scomposizione degli attuali schieramenti e una loro ricomposizione in formato **neo-centrista**. In entrambi i casi, sarebbe la **fine del bipolarismo** italiano. E forse è per questo che alcuni considerano la prospettiva di un esito elettorale non decisivo addirittura come un aspetto positivo della riforma elettorale.

In conclusione, la riforma di Berlusconi non ci farà fare nessun passo avanti sulla strada di una maggiore stabilità e di una migliore governabilità. Tutt'altro. Avremo coalizioni più deboli, partiti più forti e un Parlamento ingovernabile. È questo ciò di cui ha bisogno il paese?

(1) Alessandro Chiaramonte, *Tra proporzionale e maggioritario. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Il Mulino, 2005.

Tutti i danni della legge elettorale

di [Massimo Bordignon](#) 04.04.2006

Già senza padri a pochi mesi dalla sua approvazione, la nuova legge elettorale rende incerto il formarsi di una maggioranza conforme in entrambe le Camere. Ma non solo. Chiunque vinca avrà a disposizione pochi voti di margine per portare avanti il suo programma. Messa in discussione bipolarismo e alternanza, aumenterà il potere di veto e di ricatto dei partiti più piccoli. E il sistema delle liste bloccate ci consegna una classe politica meno responsabilizzata e meno efficiente. Una legge da cambiare, ma non sarà facile trovare i numeri per farlo.

E finalmente si vota. Dopo una campagna elettorale penosa, svolta a colpi di insulti piuttosto che di proposte e con l'inevitabile contorno di inchieste giudiziarie, episodi di intolleranza, violenza gratuita.

Le incertezze del dopo-voto

Votiamo con notevole incertezza su che cosa le due coalizioni effettivamente intendono fare se ottengono o mantengono il potere, visto che il rapporto tra **vaghe promesse** e contenuti appare elevato in entrambi i programmi. Anche in quello dell'Unione, che pure (in 300 pagine) almeno qualche sforzo propositivo lo fa.

Votiamo con notevole incertezza sul fatto che ci sia davvero **un vincitore**, perché il sistema nuovo elettorale rende dubbia perfino la formazione di una maggioranza conforme in entrambe le Camere. Ma i guasti della nuova legge elettorale non sono solo questi: produrrà perniciosi effetti duraturi per tutto il corso della prossima legislatura.

Anche se godrà di una chiara maggioranza in entrambe le Camere, chi vincerà potrà usufruire comunque di una **leva maggioritaria** inferiore a quella garantita dal precedente sistema elettorale: chiunque vinca avrà a disposizione pochi voti di margine per portare avanti il suo programma.

Nonostante le varie "soglie" previste, il proporzionale rende in ogni caso più forti le formazioni più piccole, perché ne consente la sopravvivenza anche al di fuori delle coalizioni. Assisteremo dunque all'esercizio continuo di un **potere di veto** e di ricatto da parte dei partiti più piccoli, per i quali la difesa degli interessi o delle issue specifiche rappresenta una fonte di visibilità e una garanzia di sopravvivenza. Ne abbiamo già avuto testimonianza durante la campagna elettorale, con una **conflittualità tra alleati** che a volte ha superato quella con gli avversari politici. Certo, questo ha riguardato soprattutto la coalizione di centrodestra. Ma resta da vedere se con un sistema proporzionale, questo comportamento non risulterà alla fine più pagante di quello più unitario dell'Unione, e dello stesso Ulivo, per i partiti che hanno scelto di federarsi alla Camera.

Aggiunto al precedente, questo effetto renderà la vita grama a chiunque si trovi a dover governare. E questo è davvero un problema serio per un paese nelle condizioni dell'Italia di oggi.

Può magari essere comprensibile promettere solo gioie a tutti in campagna elettorale, ma dopo le elezioni, se davvero si intende rimettere in moto l'**economia** e risanare le finanze pubbliche, qualche interesse lo si dovrà ledere per forza, e coalizioni rissose e disomogenee rendono tutto più difficile.

Ancora, una delle poche conquiste faticosamente raggiunte dal paese con le riforme del passato, il bipolarismo e l'alternanza di Governo, è fortemente rimesso in discussione dal nuovo sistema. Nulla impedisce, in assenza di esplicite **norme antiribaltioni**, che le coalizioni si sfaldino e si ricompongano in Parlamento, se non nell'immediato, almeno in prospettiva. Se non ci sarà un chiaro vincitore, ne vedremo le conseguenze già all'indomani del voto.

Un Parlamento "predeterminato"

Ma ci saranno sicuramente riflessi dannosi anche sui processi di selezione della classe politica. In assenza di un voto di preferenza, il posizionamento dei candidati sulle liste già prefigura in larga misura chi verrà eletto. Come la stampa non ha mancato di sottolineare, ci sono fondati sospetti che le dirigenze dei partiti abbiano utilizzato questo potere per selezionare tra i vincenti i **più fedeli**, piuttosto che i più abili o le personalità più rilevanti. Né queste hanno avuto la possibilità di mettersi in evidenza, visto che era del tutto inutile fare campagna elettorale nei proprio collegi. È probabile che avremo dunque una classe politica **meno responsabilizzata** e meno efficiente che in passato. Del resto, questi stessi aspetti [già emergono dall'analisi dell'articolo](#) pubblicato qui accanto, sulle diverse caratteristiche dei parlamentari eletti nelle precedenti legislature con il sistema maggioritario o con la quota proporzionale.

È infine interessante notare che la riforma elettorale, votata massicciamente dalla maggioranza solo pochi mesi fa, già non ha più padri. Con la finezza che lo contraddistingue, il suo principale ideatore l'ha già definita una "porcata". E lo stesso presidente del Consiglio uscente ne ha potuto misurare di persona gli effetti, sottoforma di continue e striscianti polemiche con i suoi principali alleati. Nel suo programma, l'Unione ne denuncia i difetti, ma si impone di modificarla solo con un ampio consenso. È tuttavia improbabile che si arrivi a raggiungerlo, **l'ampio consenso**, perché il sistema oggettivamente avvantaggia molti dei componenti della coalizione, anche se svantaggia il paese.

È troppo sperare che, passato il terremoto delle elezioni, si formi uno **spirito bipartisan**, almeno tra le principali forze politiche che sicuramente non sono avvantaggiate dalla nuova legge elettorale, per porre rimedio all'errore compiuto?

Nonostante la legge elettorale

di [Tito Boeri](#) e [Massimo Bordignon](#) 14.04.2006

I dati del nuovo Senato confermano la regola: chi cambia la legge elettorale perde e i parlamentari che l'hanno votata vanno a casa. Il turnover dei senatori dei partiti della vecchia maggioranza è radicalmente aumentato. Nonostante la legge, c'è una nuova maggioranza. Ma è risicata. Serve allora una Grosse Koalition? Non con un elettorato così polarizzato per professioni come emerge dai sondaggi. Si rischiano solo veti incrociati e immobilismo

Finalmente si è votato. Date le [nuove regole](#) poteva andare molto peggio. Sia pure fortunatamente, una delle due parti politiche è riuscita a ottenere la **maggioranza** in entrambe le Camere. Ma bisognerà vedere se riuscirà a governare e in particolare se riuscirà a fare le riforme che servono davvero per l'economia. Qualcuno suggerisce la Grosse Koalition. Ma favorirebbe davvero le riforme? Offriamo delle riflessioni in merito, sostenute da qualche dato.

Legge elettorale e turnover della classe politica

In un [precedente intervento](#) avevamo documentato che: 1) chi, a pochi mesi dalle elezioni, cambia la legge elettorale a proprio vantaggio, spesso sbaglia i conti e finisce con l'essere **penalizzato**, piuttosto che avvantaggiato, dal nuovo sistema; e 2) le modifiche della legge elettorale sono tipicamente accompagnate da un **maggior turnover** della classe politica, e curiosamente, chi ci rimette più facilmente il posto sono proprio i parlamentari che hanno votato per la riforma. L'esempio italiano conferma questi aspetti?

La tabella che segue presenta alcune statistiche sul turnover della classe politica nell'ultima elezione rispetto a quelle precedenti per il **Senato**, l'unica Camera per cui disponiamo al momento di informazioni affidabili. Le prime tre colonne misurano l'**eccesso di turnover** per ciascun partito nelle ultime [tre elezioni](#) cioè la differenza tra il turnover vero e proprio (la somma dei nuovi entrati e dei "trombati") e la variazione nei seggi ottenuti dal partito, in rapporto con la media dei seggi ottenuti nelle due elezioni considerate. Si tratta di una misura della mobilità dei rappresentanti di un partito in aggiunta alla "naturale" mobilità indotta dalla variazione nei seggi ottenuti alle elezioni. Le ultime tre colonne misurano, invece, semplicemente la percentuale dei senatori che hanno mantenuto il posto tra un'elezione e l'altra.

La tabella parla da sé. Per la maggior parte dei partiti, il turnover è nettamente aumentato in quest'ultima elezione. Fanno eccezione solo Rifondazione comunista, la cui variazione nei seggi al Senato è stata così forte (più ventiquattro) da annullare l'effetto della "mobilità" volontaria, e Forza Italia, che, evidentemente, ha scelto un alto tasso di conferma per i suoi parlamentari. Lo stesso effetto si vede anche per l'altra statistica; solo il **38 per cento dei senatori** risulta confermato nell'aula che verrà, a fronte del 42 per cento nel 2001. E tolta Rifondazione (che ha confermato tre senatori sui quattro che aveva) la riduzione per gli altri partiti è ancora più netta.

Che la classe politica si rinnovi, non è necessariamente un male. Tutto dipende da come si è determinato il cambiamento. Siccome in questo caso i nuovi senatori non sono stati indicati ed eletti dai cittadini, ma cooptati direttamente dalle **segreterie dei partiti**, qualche preoccupazione è legittima. Certo, appare essenziale rimettere mano presto almeno a questo aspetto della legge elettorale: ridare agli elettori la possibilità di esprimere preferenze.

	JT XII- XIII	JT XIII- XIV	JT XIV- XV	EXC JT XII- XIII	EXC JT XIII- XIV	EXC JT XIV-XV	RET XII- XIII	RET XIII- XIV	RET XIV- XV
Alleanza Nazionale	76.92	72.73	132.56	65.93	65.91	120.93	58.33	65.12	35.56
Lega Nord	112.64	127.27	133.33	36.78	81.82	106.67	31.67	29.63	29.41
Forza Italia	111.11	127.56	76.25	88.89	81.89	71.25	50.00	51.11	53.66
UDC ex CCD+CDU	167.57	88.89	152.00	97.30	74.07	120.00	25.00	60.00	20.69
Democratici di Sinistra	93.18	107.88	125.98	65.91	64.24	122.83	61.84	38.00	35.38
Rifondazione Comunista	89.66	146.67	19.35	41.38	53.33	12.90	44.44	18.18	75.00
totale	111.11	116.83	103.49	111.11	116.83	103.49	44.44	41.59	38.10

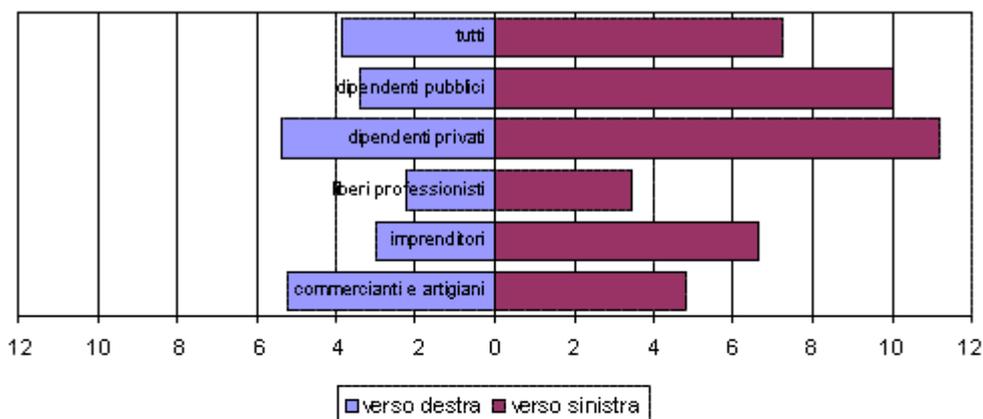
Un elettorato polarizzato

Ci vorrà del tempo perché siano resi disponibili dati che consentano analisi approfondite sul voto di domenica. Ma qualcosa si può già capire guardando ai dati sulle intenzioni di voto, a poche settimane dalle elezioni. Il sondaggio condotto da [Ipsos](#) per il Sole-24Ore nel marzo del 2006 ha il vantaggio di mettere a fuoco cambiamenti di orientamento elettorale e atteggiamenti nei confronti di riforme importanti da parte di **gruppi sociali** che hanno conosciuto andamenti divergenti del loro reddito negli ultimi cinque anni, quali i lavoratori autonomi e i lavoratori dipendenti. **(1)**

Il sondaggio conferma quanto in larga parte è già noto; i **lavoratori dipendenti** in maggioranza dichiarano di votare per il centrosinistra, mentre autonomi, **liberi professionisti** e imprenditori tipicamente per il centrodestra. Inoltre, c'è scarsa mobilità tra i poli: gli elettori in grande maggioranza dichiarano di confermare le scelte effettuate nelle precedenti elezioni. Ma qualcuno si muove o dichiara di volerlo fare; ed è interessante vedere in che direzione si muova a seconda della categoria professionale di appartenenza.

La mobilità verso destra o verso sinistra (da parte di chi aveva votato all'opposto o si era astenuto nelle precedenti elezioni, quelle del 2001) è illustrata nel grafico che segue per il totale degli intervistati e per le singole categorie considerate.

Due i fatti di maggiore rilievo. In linea con i risultati delle elezioni, c'è una chiara tendenza verso sinistra per il complesso degli intervistati: la percentuale di coloro che dichiarano di voler votare a sinistra nel 2006, avendo votato a destra (o essendosi astenuto) nel 2001, è di circa 3 punti maggiore di quelli che dichiarano di voler fare l'opposto. Ma, ecco il secondo rilievo, queste tendenze sono diverse per **professionisti**. I lavoratori dipendenti si spostano in massa verso il centrosinistra, con un flusso netto di circa 6 punti percentuali. Viceversa, le altre categorie restano ferme, oppure addirittura si muovono nella direzione opposta, come i commercianti e i lavoratori autonomi.



Se queste tendenze sono state poi confermate dal voto, vuol dire che abbiamo nel 2006 un elettorato ancora più polarizzato di prima. Difficile immaginare che dietro queste tendenze non ci siano anche i risultati delle politiche scelte dal centrodestra nell'ultima legislatura, che lo hanno visto privilegiare fortemente il lavoro autonomo e le libere professioni - con le riforme non fatte e l'indulgenza verso l'evasione fiscale - rispetto al lavoro dipendente, in difficoltà di reddito, stabilità del lavoro e potere d'acquisto.

... e la Grosse Koalition

I due gruppi sociali, lo documenta sempre [il sondaggio](#), si ergono a difesa dello status quo per quanto li riguarda più da vicino. Gli autonomi si oppongono alla liberalizzazione delle professioni, mentre i dipendenti sono in genere ostili a riforme del mercato del lavoro e delle pensioni. Si deve allora cercare una grande coalizione dei partiti centrali, che possano così varare le necessarie riforme economiche? Ma non c'è il rischio che una grande coalizione, che mette

insieme due elettorati così polarizzati, risulti bloccata dai **veti incrociati** dei partiti, timorosi di perdere il proprio elettorato di riferimento?

Tra le domande del sondaggio del Sole-24Ore, una può darci qualche indicazione interessante. Riguarda l'atteggiamento nei confronti della creazione di una grande coalizione di partiti di centro. Abbiamo perciò valutato come gli atteggiamenti nei confronti della Grosse Koalition oppure a sostegno di uno dei due poli, influenzino le posizioni nei confronti di due riforme quali "l'aumento della età pensionabile" (che penalizza soprattutto il lavoro dipendente) e "la liberalizzazione degli ordini professionali", (che colpisce il lavoro autonomo).

Analisi in cui teniamo conto di queste e altre variabili (riportate nel pdf allegato) ci dicono che tra i lavoratori dipendenti, chi vota a destra è più favorevole all'allungamento della età pensionabile; tra i liberi professionisti, chi vota a sinistra, è maggiormente favorevole alla liberalizzazione degli ordini. Chi, invece, è favorevole a una grande coalizione ha atteggiamenti in linea con quelli del lavoratore medio della categoria, quindi è contrario alle riforme. Ne segue che **allungare la vita lavorativa** può essere molto costoso per il centrosinistra, perché i suoi elettori lavoratori dipendenti non sono favorevoli. Viceversa, abolire gli **ordini professionali** può essere molto costoso per il centrodestra, perché i suoi elettori liberi professionisti sono contrari. Interventi incrociati invece sono relativamente meno costosi, perché, per esempio i liberi professionisti che votano a sinistra sono già abbastanza favorevoli all'abolizione degli ordini e non verrebbero dunque "persi" da una politica in questa direzione. Gli elettori che sostengono la grande coalizione sembrano, invece, schierarsi sulla base dei propri interessi di categoria. Rimane perciò il dubbio: una grande coalizione può davvero rilanciare **l'azione riformatrice** in Italia?

(1) L'accesso ai dati del sondaggio ci è stato gentilmente accordato dal Sole-24Ore e dall'Ipsos. Per informazioni sui campioni utilizzati: [imprenditori](#); [commercianti e artigiani](#); [liberi professionisti](#); [dipendenti privati](#); [dipendenti pubblici](#).

Il match point del doppio turno

di [Massimo Bordignon](#) e [Guido Tabellini](#) 20.04.2006

Il problema dell'Italia non è la sostanziale equivalenza in termini di consenso delle due coalizioni. Anzi, significa che il sistema politico italiano ha ormai trovato un suo schema bipolare e competitivo. La questione è invece la legge elettorale, che va cambiata. Il maggioritario a doppio turno, già utilizzato nell'elezione dei sindaci, unisce due pregi: limita la capacità di ricatto dei partiti estremisti e consolida gli incentivi all'aggregazione tra le forze politiche in due schieramenti contrapposti. E va abbandonato il bicameralismo perfetto.

Se mai ci fosse stata qualche residua incertezza sulla qualità della **nuova legge elettorale**, i risultati sono lì a fugarla. Abbiamo un vincitore, ma privo della maggioranza sufficiente per governare con tranquillità in una delle due Camere. Per di più, il **sistema proporzionale** esaspererà il conflitto all'interno di una coalizione di Governo già troppo eterogenea. Ciascun membro della coalizione vincente cercherà di proteggere il proprio elettorato di riferimento a scapito degli alleati. Al Senato, dove letteralmente ogni singolo voto sarà determinante, ciò può significare la completa paralisi dell'attività legislativa. Una paralisi che non ci possiamo permettere, stante la stasi economica e la difficile situazione dei conti pubblici.

Il problema

Il problema non è la **sostanziale equivalenza** in termini di consenso delle due coalizioni, la cosiddetta "spaccatura" del paese. Anzi, questa è paradossalmente un bene, perché significa che dopo un decennio di esperimenti, il sistema politico italiano ha ormai trovato un suo schema bipolare e competitivo, con maggioranze di diverso orientamento politico che possono facilmente avvicinarsi al governo del paese. Semmai, il problema è esattamente l'opposto: l'incapacità di governare rischia di mandare in frantumi il sistema bipolare, facendoci ripiombare nel marasma di Governi brevi, coalizioni instabili e trasformismi politici che fino agli anni Novanta hanno di fatto impedito agli italiani di scegliere chi li governava.

La madre di tutti i problemi è la nuova **legge elettorale**, che non ha consentito alla coalizione che ha ottenuto più voti di avere i numeri per governare, e che non offre ai politici gli incentivi giusti per farlo bene. Non c'è dubbio dunque che debba essere cambiata. Prima del voto, l'Unione si è impegnata a modificarla, e a farlo con il più ampio consenso possibile. È opportuno che tenga fede all'impegno. E prima il dibattito parte, meglio è. Più si avvicina il momento delle elezioni, più diventa difficile cambiare la legge, perché ogni partito penserà solo all'effetto sui suoi seggi in Parlamento. Inoltre, cambiare la legge elettorale potrebbe accelerare la formazione di **nuove aggregazioni politiche** (il partito democratico a sinistra, un partito moderato a destra), il che ridurrebbe la conflittualità all'interno delle coalizioni. Infine, se la nuova maggioranza non dovesse reggere alla prova, votare di nuovo con questa legge riprodurrebbe l'impasse attuale. La riforma della legge elettorale deve quindi essere una priorità del nuovo Parlamento. Ma in che direzione cambiarla?

La riforma della riforma

Ci sono due possibilità concrete. Una è quella di ritoccare la legge elettorale attuale, mantenendone la struttura, ma eliminando i difetti più evidenti. Per esempio, reintroducendo le preferenze nella scelta dei candidati. Questa soluzione andrebbe forse nella direzione di migliorare la qualità della [classe politica](#), ma non risolverebbe il problema della eterogeneità delle coalizioni e del potere di veto dei piccoli partiti, e non garantirebbe una maggioranza conforme nelle due Camere. Una possibile soluzione al primo problema è aumentare in modo rilevante le **soglie minime** per ottenere la rappresentanza parlamentare dei partiti. Ciò ridurrebbe la presenza delle frange estreme in Parlamento, ma non l'incentivo dei partiti residui a competere all'interno delle coalizioni per gli stessi voti. Questo incentivo è insito nello stesso sistema proporzionale.

Inoltre, la riduzione del ruolo delle frange estreme rafforzerebbe il centro dello schieramento politico. Dietro l'apparente seduzione di una moderazione della conflittualità, vi sarebbe il rischio di un **ritorno al passato**: il "centro" resta eternamente al potere, alleandosi di volta in volta con una parte o l'altra dello schieramento politico residuo. In modo neppure troppo nascosto, è a questo modello che mirano i **partiti centristi** che hanno sostenuto la riforma elettorale e che adesso sostengono la necessità di una grande coalizione. Ma è uno schema che abbiamo già conosciuto, e le cui conseguenze, in termini di inefficienza nell'azione pubblica e di corruzione politica, sono ben note.

Anche l'introduzione della "**sfiducia costruttiva**" alla tedesca non risolverebbe il problema. La "sfiducia costruttiva" cura l'instabilità, ma non rinforza la capacità di decidere dei Governi e non rimedia [all'eterogeneità delle coalizioni](#).

Il ritorno al maggioritario

Una soluzione alternativa potrebbe essere il ritorno al sistema elettorale precedente, abolito dal Governo uscente. Ciò avrebbe il vantaggio della semplicità: si tornerebbe al sistema sperimentato nell'ultimo decennio, che ha garantito stabilità alle legislature e la possibilità dell'alternanza. Ma, anche se si trovasse il consenso politico per tornare indietro, il *Mattarellum* non era esente da critiche. Intanto, i seggi assegnati su base proporzionale (il 25 per cento) mantenevano le tendenze disgregatrici tipiche del sistema proporzionale puro. Inoltre, il sistema maggioritario a **turno unico** ha aumentato il potere contrattuale dei **partiti estremisti**. Pur senza disporre di grandi consensi a livello nazionale, questi partiti hanno imposto la propria agenda politica sugli altri membri della coalizione con il ricatto che altrimenti avrebbero presentato un loro candidato nei collegi uninominali. A riprova di quanto fosse credibile, si ricordi che il centrodestra ha perso le elezioni nel 1996, quando si è presentato senza la Lega Nord, e il centrosinistra nel 2001, quando si è presentato senza Rifondazione comunista.

Il maggioritario a doppio turno

È dunque indispensabile trovare un sistema elettorale alternativo, che riproduca i vantaggi del maggioritario senza offrire potere di ricatto ai partiti estremisti. Questo sistema esiste ed è in parte già praticato in Italia, nelle elezioni per il sindaco nei comuni con più di quindicimila abitanti. È il sistema maggioritario a **doppio turno**, che consente solo ai due candidati più votati al primo turno di ripresentarsi al secondo. Unisce due pregi. Da un lato, limita la capacità di ricatto dei partiti estremisti. Dall'altro, consolida gli incentivi all'aggregazione tra le forze politiche in due schieramenti contrapposti. Converrebbe senz'altro ai principali partiti, tant'è vero che era stato proposto e quasi accettato nel momento di massimo dialogo istituzionale tra le forze politiche, durante l'esperienza della Bicamerale del 1997. Passata la febbre elettorale, è possibile che se ne possa riparlare.

L'abbandono del bicameralismo perfetto

Infine, si dovrebbe ammettere che nessuna di queste soluzioni è in grado di garantire la stessa maggioranza nelle **due Camere**. La difficoltà si è manifestata con chiarezza in questa tornata elettorale, ma si era presentata anche in occasioni precedenti e con un diverso sistema elettorale (il Governo Berlusconi del 1994, privo di maggioranza al Senato). I termini del problema sono in realtà molto semplici. O si rendono esattamente identiche le due Camere (compreso l'elettorato passivo), oppure c'è sempre la possibilità, teorica e pratica, che i risultati possano divergere, quale che sia il sistema elettorale. Ma se si rendono esattamente uguali le due Camere, che senso ha averne due? È chiaro che l'unica soluzione razionale è la "**specializzazione**" delle Camere per funzioni, abbandonando il bicameralismo perfetto che è ormai una specificità solo italiana nel contesto dei paesi avanzati. Il suo superamento è un'ipotesi continuamente avanzata nel dibattito politico: è presente nella riforma costituzionale approvata dal centrodestra, e anche nel programma elettorale dell'Unione. Sfortunatamente, il problema sembra di ancor più difficile soluzione che una modifica della legge elettorale.

Meglio il proporzionale

di [Gilberto Muraro](#) 26.02.2007

Benvenuta la virata verso il proporzionale nei progetti di riforma elettorale. Nel nuovo contesto federalista, infatti, questo sistema realizza meglio il principio della sovranità popolare. E per raggiungere gli altri obiettivi che una buona legge elettorale si prefigge, bastano alcune regole: premio di maggioranza, soglia minima, indicazione a priori del leader, candidature in un solo collegio, una preferenza assegnata all'elettore. Tutto ciò riguarda la Camera. Solo dopo averlo realizzato si potrà pensare al Senato federale e alle norme per eleggerlo.

Nel rimandare il governo Prodi alle Camere, il Presidente della Repubblica ha fatto esplicito riferimento alla "necessità prioritaria di una modificazione del **sistema elettorale** vigente". E per la verità, già prima della crisi, si profilava una maggioranza, al governo e al Parlamento, a favore del sistema elettorale proporzionale.

Mezzi e fini di una legge elettorale

Si tratta di una virata di 180 gradi rispetto agli umori prevalenti fino a poco tempo fa, che non mettevano neppure in discussione il maggioritario; ed è da accogliere con favore. Beninteso, anche il maggioritario è preferibile alla vigente legge che ha espropriato gli elettori della possibilità di scelta dei candidati per consegnarla alle direzioni dei partiti. E se, con un'altra virata, si tornasse in quella direzione, va detto subito che, tra le tante forme di maggioritario, sarebbe più appropriato il **maggioritario a doppio turno** alla francese: in mancanza di un vincitore a maggioranza assoluta al primo turno, si fa il ballottaggio tra i quattro candidati più votati.

Ma si può fare molto meglio. Il problema è che la legge elettorale è un mezzo e non un fine. E come tale, va scelta dopo avere chiarito gli obiettivi e avere discusso le relazioni tra mezzi e fini.

Il discorso va per ora limitato alla **Camera** dei deputati, in attesa di sapere se e come, e con quali competenze, si farà un Senato federale.

I fini da assegnare alla legge elettorale sono: attuare in modo soddisfacente il principio della **sovranità popolare** in relazione ai compiti affidati al legislatore nazionale (fine primario); dare trasparenza al processo elettorale, per consentire all'elettore di sapere per quale governo e quale **candidato** vota; garantire la **governabilità** e quindi la formazione di una maggioranza alla Camera; frenare le spinte alla **frammentazione** dei partiti; ristabilire un contatto territoriale tra candidati ed elettori. Trattandosi di tanti obiettivi, si tratta di scegliere consapevolmente lo strumento che realizza il mix ritenuto migliore.

Il nuovo e peculiare contesto federalista dell'Italia, che non è gravato dalle "intoccabili identità" di paesi dove il federalismo è nato dall'unione di stati sovrani né è condizionato da divisioni religiose o etniche o linguistiche, e che tuttavia lascia alla Camera la competenza solo su temi di ordine davvero nazionale (difesa, giustizia, bioetica, eccetera), comporta l'**obbligo morale** di far pesare sul risultato il voto di ogni cittadino, anche se in minoranza nel proprio collegio elettorale. **(1)**

Ciò si realizza con il proporzionale, non con il maggioritario che dà al voto dell'elettore un peso pieno o un peso nullo a seconda che egli sia o no in sintonia con la maggioranza dei votanti nel suo collegio. Quanto all'obiettivo della trasparenza, si realizza con due regole: l'indicazione a priori del leader di ogni coalizione, che diventerà capo del governo in caso di vittoria; e il divieto di candidarsi in più di un collegio, per evitare la pluricandidatura-civetta del capopartito. L'obiettivo di evitare le spinte frazionistiche si ottiene non con il maggioritario, come è dimostrato proprio dal caso italiano, ma imponendo a ciascun partito un'adeguata soglia minima di voti (almeno il 4 per cento). E la governabilità, che viene vista come il gran merito del maggioritario, è in realtà assicurata meglio, cioè senza eccezioni e con più equilibrio, dal premio di maggioranza in un sistema proporzionale. Per quanto riguarda l'ultimo obiettivo, che vuole ristabilire un contatto tra elettore e candidato, è per definizione negato in un sistema maggioritario che arrivi a un'unica candidatura di partito o coalizione per collegio, così come è negato nell'attuale sistema proporzionale senza preferenze rispetto alla graduatoria dei candidati fissata dal partito. È invece garantito in un sistema pluralista, anche maggioritario ma più tipicamente proporzionale, che conceda a ciascun elettore la facoltà di esprimere almeno una **preferenza**. Una facoltà da mantenere anche in ipotesi di elezioni primarie, che andrebbero facilitate ma non rese obbligatorie.

Riassumendo: voto proporzionale; premio di maggioranza; soglia minima; indicazione a priori del leader; candidature in un solo collegio; una preferenza assegnata all'elettore anche in presenza di votazioni primarie. E una volta fatto questo, sarà tempo di parlare di Senato federale, modificando la Costituzione, e della relativa regola elettorale.

(1) Per una trattazione più diffusa dell'argomento vedi il mio articolo su *Il Mattino di Padova* del 22.5.2006.

Una firma necessaria

di [Massimo Bordignon](#) 12.07.2007

La raccolta di firme per il referendum sulla legge elettorale si avvia alla conclusione con il serio rischio che non si arrivi al numero prescritto. Eppure, solo il pungolo della consultazione referendaria può convincere i partiti a rimettere mano a una legge dai più giudicata pessima, ma che non si riesce a modificare per il veto delle piccole formazioni. E se una riforma non fosse comunque possibile, dal successo dei quesiti referendari si otterrebbe almeno l'innalzamento della soglia di sbarramento e la cancellazione delle candidature in più collegi.

La raccolta di firme per il **referendum** sulla legge elettorale si sta avviando alla conclusione, con rischi seri che non venga raggiunto il numero necessario. Complici del mediocre risultato, il silenzio dei media e in particolare della televisione, l'opposizione feroce dei **partiti** piccoli (tranne, onore al merito, l'Italia dei Valori), e l'astensione di quelli grandi (eccetto Alleanza nazionale), ricattati dai propri partner di coalizione. Esemplificativo in questo senso il comportamento del candidato a leader del Partito democratico, Walter Veltroni, che si è esibito in uno stupefacente "vorrei tanto, ma non posso", che come indicazione di coraggio politico e scelte chiare non è proprio il massimo. Ma vale la pena firmare per il referendum oppure si tratta solo di una perdita di tempo, non dissimile dalle numerose altre che il cittadino italiano ha dovuto subire in occasioni simili? In questo caso, ci sono pochi dubbi che la risposta giusta sia la prima. Per due ragioni.

La ragione strumentale

Il motivo principale è che senza il pungolo del referendum, e dunque della necessità di modificare l'attuale legge elettorale per evitarlo, ci sono scarse speranze che la classe politica trovi la forza e il consenso necessario per rimettere mano alla materia. Votare di nuovo con la legge elettorale in vigore sarebbe un disastro, come la via crucis del governo Prodi dimostra ampiamente.

Strana storia quella dell'attuale legge elettorale. Approvata con i soli voti della maggioranza di centrodestra sul finire della legislatura precedente, è ovviamente una legge che [induce la frammentazione](#) e prepara la strada per il superamento del bipolarismo; perché dunque i grandi partiti del centrodestra l'abbiano votata è difficile da capire. Se volevano far perdere le elezioni al centrosinistra, hanno sbagliato e anzi potrebbero aver ottenuto l'effetto opposto. Se invece volevano impedire al centrosinistra di governare, ci sono riusciti appieno. Il problema è che l'ingovernabilità riguarderà anche loro, dovessero vincere le prossime elezioni. A riprova, si osservi che il sistema elettorale attuale non ha più padri: con vari distinguo, non c'è nessuno tra quelli che pure l'hanno votato che non ne richieda una riforma urgente e radicale. Per quanto riguarda il centrosinistra, poi, la necessità di cambiare la legge elettorale è uno dei primi punti del **programma dell'Unione**.

Eppure, modificarla sembra impossibile. La ragione, banalmente, è che è cambiato lo status quo. L'attuale sistema offre enormi **poteri di veto** ai partiti marginali, che non vedono perché debbano rinunciare a così comode rendite di posizione. In più, trasversalmente, avvantaggia tutte le **segreterie di partiti** che possono decidere a tavolino, con le liste bloccate e le candidature multiple, chi prenderà posto in Parlamento, eliminando i concorrenti pericolosi e premiando i sodali. Riformare la legge richiede necessariamente una qualche riorganizzazione del sistema partitico; riuscirci, accontentando tutti e ventitré i partiti esistenti, e in particolare gli undici dell'attuale coalizione di governo, è praticamente impossibile, come mostrano gli sforzi fin qui inutili del ministro Vannino Chiti. È possibile che la legge elettorale sia comunque non riformabile, o che non lo sia fintantoché questo governo è in carica; ma è certo che non verrà riformata se la minaccia implicita del referendum nei confronti dei partiti più piccoli non li indurrà a più miti consigli.

La ragione sostanziale

Supponiamo tuttavia che la legge elettorale non venga riformata, che il referendum raggiunga le firme necessarie, venga considerato ammissibile dalla Corte costituzionale, che i cittadini si rechino a votare superando il quorum e che i "sì" prevalgano sui "no" (come si vede, una lunga lista di condizioni). Il sistema elettorale che ne deriverebbe, sarebbe vitale o sarebbe un altro pasticcio all'italiana, capace di rimetterci nei guai il giorno dopo la proclamazione dei risultati? Certo, sarebbe un sistema che nessuno scienziato politico scriverebbe mai a tavolino. Del resto, il referendum può essere solo abrogativo di leggi o di articoli di leggi esistenti. Comunque, qualche vantaggio rispetto al sistema attuale l'avrebbe. Intanto, si riporterebbe la soglia dei voti per la rappresentanza in Parlamento a un più ragionevole 4 per cento per la Camera e addirittura all'**8 per cento al Senato** (contro le sei soglie attuali, che si traducono nei fatti in limiti nettamente più bassi). Poi, si eliminerebbe lo sconcio delle **candidature multiple**, che rappresentano davvero una presa in giro degli elettori. Infine, concentrando il premio di maggioranza sulla **lista** più votata, e non sulla coalizione, darebbe un forte impulso alla aggregazione dei partiti.

Certo, c'è il rischio che se i partiti non si aggregano, il premio di maggioranza finisca con il dare un vantaggio spropositato ai più grandi: con il 25 per cento dei voti si potrebbe ottenere il 55 per cento dei seggi. E viceversa, se si

aggregano, che l'aggregazione sia solo fittizia, conducendo successivamente a una nuova frantumazione. In realtà, questo dipende anche da altri due aspetti: i **regolamenti parlamentari**, che potrebbero essere in futuro meno condiscendenti verso la formazione dei gruppi, e il sistema di **finanziamento** dei partiti (pardon, il "rimborso delle spese elettorali"). Il generosissimo rimborso, fino a otto volte superiore alla spesa effettiva, introdotto dalla legge 157/1999 in sostituzione del finanziamento pubblico, prevede infatti che vi possano accedere i **partiti** che hanno corso alle elezioni.. Non è chiaro se altrettanto potrebbero fare partiti che si formassero successivamente alle elezioni. La mancanza dei soldi potrebbe dimostrarsi un collante molto convincente.

MODELLO ELETTORALE CERCASI

di [Paolo Balduzzi](#) 12.11.2007

Di una nuova legge elettorale si parla fin dall'inizio della legislatura. Guardando per lo più a Germania, Francia e Spagna. Limitarsi a importare nel nostro paese un modello senza le adeguate correzioni istituzionali potrebbe non garantire gli effetti desiderati in termini di stabilità, semplificazione e governabilità. In più, bisogna fare attenzione ai dettagli che possono rendere più o meno efficace l'intero sistema. Come dimostra il caso del nostro premio di maggioranza. [Alleghiamo il documento della proposta](#) elaborata dal costituzionalista Salvatore Vassallo con la collaborazione di Stefano Ceccanti e Alessandro Chiamonte.

Di una nuova **legge elettorale** si discute, più o meno vivacemente, fin dall'inizio della legislatura. La discussione si è riaperta proprio in questi giorni a seguito della proposta di Veltroni (elaborata da Salvatore Vassallo), che ingloba e personalizza elementi di diversi sistemi elettorali (quello spagnolo e quello tedesco). Senza entrare nel dettaglio delle posizioni dei singoli partiti, presentiamo brevemente i modelli più spesso citati - tedesco, francese e spagnolo - per cercare di capirne il reale funzionamento e i possibili effetti.

Sistema tedesco

La legge elettorale tedesca per il Bundestag (1) è spesso presentata come una **legge proporzionale pura**, corretta con la previsione di una **soglia di sbarramento** al 5 per cento.

In realtà, il sistema tedesco prevede l'assegnazione del 50 per cento dei seggi con legge proporzionale su lista bloccata per ogni stato (Länder) e il rimanente 50 per cento con maggioritario puro in collegi uninominali nei quali ogni Länder è suddiviso. Ciononostante, è lecito parlare di proporzionale puro in quanto il numero dei seggi in parlamento che spettano a ciascun partito è sostanzialmente determinato dal risultato nella parte proporzionale. Per spiegare il meccanismo, può essere utile un esempio. Se un Länder ha diritto, in base alla sua popolazione, a 100 deputati, allora sarà diviso in 50 collegi uninominali: i 50 vincitori nei collegi diventano membri del parlamento, mentre gli altri 50 arriveranno dalle liste regionali proporzionali. Se un partito ottiene il 40 per cento dei suffragi a livello nazionale su base proporzionale, allora questo partito ha diritto a 40 deputati eletti in quella regione. Se il partito vince in meno di 40 collegi uninominali, riempie i posti rimanenti con i primi della lista proporzionale in quella regione. Se il partito vince in più di 40 collegi uninominali, allora i posti in più non sono persi, ma si aggiungono al numero dei parlamentari. La dimensione della camera è quindi variabile. Come ci si aspetterebbe da un sistema proporzionale puro, le **alleanze** vengono definite *ex post* e possono essere eterogenee. Il risultato delle ultime elezioni in Germania ha costretto il partito vincitore, i cristiano democratici della Cdu, a una "Große Koalition" con il secondo partito, i socialisti della Spd. La stabilità dei governi, più che dalla legge elettorale, è garantita dalla clausola della "**sfiducia costruttiva**", secondo cui il parlamento può sfiduciare il cancelliere solo se contemporaneamente ne nomina uno nuovo.

Va però sottolineato che chi in Italia sostiene questo sistema elettorale ha probabilmente in mente un proporzionale con sbarramento per il 100 per cento dei seggi, non permettendo la nostra Costituzione un numero di deputati variabile.

Sistema francese

Il sistema francese è invece un tipico maggioritario a doppio turno. I candidati al parlamento concorrono in collegi uninominali al primo e se nessuno raggiunge la maggioranza assoluta, concorrono ancora al secondo turno. L'accesso al secondo turno è limitato però ai soli candidati che hanno raggiunto una soglia minima di voti, pari a un ottavo degli aventi diritto al voto. Risulta vincitore chi ottiene la maggioranza relativa. Questo sistema elettorale favorisce nettamente i partiti maggiori e, in misura minore, quelli fortemente concentrati su un territorio. Anche se un partito minore riuscisse ad arrivare al secondo turno, i suoi elettori meno affezionati e più strategici potrebbero decidere di votare comunque il meno peggio dei partiti maggiori concorrenti. In alternativa, un candidato debole potrebbe "desistere" e appoggiare esplicitamente uno più forte. La conseguente riduzione del numero dei partiti favorisce la stabilità e la semplificazione del sistema, a scapito tuttavia della sua rappresentatività. Spesso però chi in Italia propone il modello francese lo fa comprendendo anche l'elezione diretta del presidente della Repubblica, che in Francia avviene in maniera simile, ma non uguale a quella dei singoli membri del parlamento. Il sistema francese è una repubblica semipresidenziale, dove il potere esecutivo appartiene in parte al presidente della Repubblica, in particolare sulla politica estera, e in parte al primo ministro. Il presidente viene eletto direttamente dalla popolazione e ha il potere di scegliere primo ministro e ministri e di sciogliere la camera bassa del Parlamento (Assemblée nationale).

Ciononostante, il governo necessita del voto di fiducia dell'Assemblée nationale. È evidente che il potere di controllo politico del presidente sarà maggiore quando la maggioranza parlamentare è espressione della sua stessa parte politica, mentre sarà minore nei casi di coabitazione.

Sistema spagnolo

Il sistema vigente in Spagna può essere definito come uno **proporzionale con effetti maggioritari**.(2)

Per prima cosa, il sistema prevede una ripartizione dei seggi proporzionale non su base nazionale, ma all'interno delle **singole circoscrizioni**, che corrispondono alle 52 province del paese. Ogni provincia ha diritto a un numero minimo di deputati (due), mentre il restante dipende dal numero di abitanti della provincia stessa. Questa garanzia porta a **sovrarappresentare** alcune piccole province rispetto a quelle più grandi. Gli effetti principali sono due: da un lato sono premiati i partiti diffusi e forti su tutto il territorio, capaci di ottenere molti voti in ogni circoscrizione. Dall'altro, vengono premiate anche le forze locali, che possono ottenere rappresentanza almeno nelle loro province. Inoltre, è prevista una **soglia di sbarramento** fissata al 3 per cento su base provinciale. Infine, la ripartizione dei seggi avviene con **metodo D'Hondt**, che premia le forze con un maggior numero di voti. (3)

L'effetto più rilevante è che molti **partiti minori**, pur superando la soglia di sbarramento *de iure* del 3 per cento, non hanno *de facto* abbastanza voti per partecipare alla ripartizione dei seggi. La stabilità dei governi spagnoli, evidente soprattutto negli ultimi anni, deve però molto anche a caratteristiche istituzionali, quali il potere del capo di governo di scegliere i ministri e di sciogliere le camere, la "sfiducia costruttiva" e le liste bloccate, che favoriscono la disciplina di partito. La coesistenza di norme di questo tipo ben rappresenta la storica avversione all'instabilità dei costituenti spagnoli. Nei fatti, la sfiducia costruttiva non è stata quasi mai utilizzata e, in ogni caso, potrebbe essere facilmente aggirata dal premier attraverso il previo scioglimento della camera. L'effetto sul sistema partitico spagnolo è stato quello di un **sostanziale bipartitismo**, con i popolari del Pp e i socialisti del Psoe.

Attenzione ai dettagli

Abbiamo visto che a leggi elettorali diverse corrispondono spesso **scelte istituzionali** diverse. "Importare" semplicemente una legge elettorale senza adeguate correzioni istituzionali potrebbe non garantire gli effetti desiderati in termini di stabilità, semplificazione, governabilità. In secondo luogo, alcuni dettagli possono rendere una legge elettorale più o meno efficace. Basti pensare al caso italiano: le leggi elettorali per Camera e Senato sono identiche nella filosofia - proporzionale con premio di maggioranza -, ma hanno avuto effetti diametralmente opposti nelle due camere. Semplicemente perché il **premio di maggioranza** viene assegnato su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato.

(1) È la camera rappresentativa. La seconda camera, il Consiglio federale o Bundesrat, è invece composta da membri delegati direttamente dai governi dei Länder e ha funzioni specifiche. Il sistema tedesco è dunque bicamerale ma non "perfetto" come quello italiano.

(2) Anche in questo caso ci riferiamo alla legge elettorale per la camera bassa. Per il senato, ogni provincia ha diritto a quattro seggi, il sistema è maggioritario con garanzie per le minoranze e l'elettore può scegliere fino a tre nomi tra i candidati. Infine, alcuni senatori sono direttamente nominati dalle comunità autonome.

(3) In base al metodo D'Hondt, il numero di voti ottenuti dai singoli partiti viene diviso per 1, 2, 3, n , dove n indica il numero di seggi in palio in ogni circoscrizione. A questo punto, si ordinano i risultati ottenuti in ordine decrescente e si assegna un seggio ciascuno ai primi n risultati della lista.

Dobbiamo proprio rinunciare al maggioritario?

di [Tito Boeri](#) e [Vincenzo Galasso](#) 16.11.2007

Il voto del Senato sulla Finanziaria sembra allontanare le elezioni. Pur di evitare il referendum, i partiti cercheranno ora di trovare un accordo sulla riforma della legge elettorale. La proposta Vassallo è un buon punto di partenza, ma fa uscire di scena il maggioritario. Si rischia di abbandonare il bipolarismo e di ricadere nell'instabilità. Difficile prevedere in che misura il sistema proporzionale con collegi uninominali potrà modificare la selezione della classe politica. Impossibile comunque far peggio del sistema attuale, in cui non si possono esprimere preferenze.

Il voto di ieri al Senato allontana le elezioni, ma paradossalmente rende più praticabile una riforma della **legge elettorale** in questa legislatura. Pur di evitare il referendum, i partiti cercheranno ora di trovare un accordo. C'è, dunque, una piccola opportunità da sfruttare per cambiare quelle regole, introdotte alla fine della scorsa legislatura, che impediscono agli italiani di selezionare e rinnovare la classe politica, che accentuano l'instabilità e inducono alla formazione degli "one-man party", di cui abbiamo alcuni fulgidi esempi in questa legislatura. Liberarsi dal cosiddetto "porcellum" è un'opportunità che non bisogna assolutamente lasciarsi sfuggire. Ma perché rinunciare a priori alla possibilità di reintrodurre il sistema maggioritario?

La proposta Vassallo

La [proposta elaborata da Salvatore Vassallo](#) introduce un sistema a **prevalenza proporzionale** basato su collegi uninominali (dove vince chi prende più voti), raggruppati in circoscrizioni relativamente piccole, all'interno delle quali si applica il principio proporzionale. In sintesi, vengono eletti i candidati che nel loro collegio ottengono la maggioranza relativa e i restanti seggi vengono assegnati in base alla distribuzione dei voti ai partiti nell'intera circoscrizione, attribuendoli a quei candidati che, pur perdendo nel loro collegio, hanno ottenuto le percentuali più alte per quel partito nei vari collegi (i "migliori perdenti"). Se adottata, questa riforma comporterebbe un **netto miglioramento** rispetto allo status quo. Ne condividiamo tre obiettivi su quattro. Giusto, infatti, i. "consentire agli elettori di valutare la qualità degli eletti", ii. "ridurre la frammentazione garantendo un moderato pluralismo" e iii. "preservare il bipolarismo". Abbiamo qualche dubbio sul proposito di "evitare di incentivare troppo la formazione di coalizioni pre-elettorali" perché appare in contraddizione con il terzo obiettivo, quello di preservare il bipolarismo. Vediamo perché.

Regole o discrezionalità?

La proposta Vassallo non chiede ai partiti di dichiarare *prima delle elezioni* con chi saranno disposti a governare, né tantomeno li incentiva a farlo. Agli elettori viene chiesto un "mandato in bianco", che permette ai partiti di avere le mani libere nello scegliere le alleanze governative. Questa discrezionalità consente a un **partito di centro** di avere un peso molto forte e di tornare a essere l'ago della bilancia. In virtù di questo ruolo, potrebbe acquisire un peso elettorale ben maggiore di quello stimato nelle simulazioni dei politologi, che applicano il nuovo sistema al risultato delle scorse elezioni. Ma come gli stessi politologi riconoscono, le nuove regole cambiano le aggregazioni politiche. Un grande centro potrebbe anche finire per tentare pezzi importanti di un partito giovane ed ancora eterogeneo, come il Partito Democratico.

Secondo Giovanni Sartori e Franco Bassanini, la riforma a regime dovrebbe portarci ad avere **sei partiti**, in grado di raggiungere il 5-6 per cento in almeno una circoscrizione. Meno partiti che oggi, ma ancora sufficienti per consentire diverse coalizioni post-elettorali. Vero che la possibilità di modificare le coalizioni governative senza ritornare alle urne può rappresentare in alcune circostanze uno strumento utile a risolvere l'impasse politico. Ma sulla base dell'esperienza politica italiana, che ci ha regalato, nel corso degli anni Ottanta, ben dodici governi, di cui uno durato solo undici giorni, c'è da chiedersi se non sia preferibile un maggior ricorso alle regole e una minor discrezionalità per aumentare la stabilità politica di un paese tristemente noto per la litigiosità e l'instabilità delle sue coalizioni di governo. Il maggioritario, pur diluito dalla quota proporzionale, ci ha regalato maggiore stabilità. E' vero che non ci ha liberato dalla frammentazione. Ma non sarà proprio perché era diluito? Il maggioritario a doppi turno consentirebbe una drastica riduzione della frammentazione

L'accountability della classe politica

La proposta Vassallo prova a superare le **liste bloccate** (non si possono esprimere preferenze) che caratterizzano il sistema attuale e rimette la scelta dei candidati nelle mani degli elettori. Bene. Con l'introduzione dei collegi uninominali, il rapporto tra elettori ed eletto diventa molto stretto. Ad esempio, il politico che viene eletto, se vuole avere un secondo mandato dovrà presentarsi nuovamente al giudizio degli stessi elettori: l'*accountability* politica è, dunque, molto elevata. Anche se il sistema contempla una componente (fortemente) proporzionale, gli eletti attraverso

la componente proporzionale saranno – nella quasi totalità dei casi – i “migliori perdenti” dei collegi uninominali. Se si vuole mantenere l’accountability bisogna però evitare in tutti i modi di dar maggior risalto alle liste bloccate. Se gli eletti attraverso il proporzionale fossero, ad esempio, selezionati prioritariamente dalla lista bloccata (attribuendo il primo seggio “proporzionale” al capolista, come suggerito da Franco Bassanini sul *Sole24Ore* del 13 novembre) si tornerebbe a restituire il potere di valutare e scegliere gli eletti alle segreterie di partito togliendo questo diritto agli elettori, soprattutto nei partiti più piccoli. Una tentazione cui resistere in tutti i modi.

Inoltre i collegi devono rimanere piccoli per assicurare il controllo degli elettori sugli eletti. La proposta Vassallo prevede che il numero dei collegi sia pari alla metà degli eletti. Bene chiedersi cosa accadrebbe se si riducesse il numero dei parlamentari, come deliberato dal Consiglio dei Ministri del 28 settembre scorso. Con un Senato di 200 eletti e una Camera di 450 seggi, un collegio uninominale al Senato avrebbe mediamente 450 mila votanti, alla Camera 220 mila, più del doppio che in Francia. Col maggioritario si ha un collegio per ogni eletto, dunque un più stretto legame col territorio.

La selezione della classe politica

Per ridurre davvero i costi della politica, il sistema elettorale deve garantire una selezione dei politici, che consenta di ringiovanire il Parlamento senza ricorrere a quote per i giovani o a pensionamenti forzati della gerontocrazia. Purtroppo, gli incentivi per la selezione dei candidati di partito introdotti dalla proposta Vassallo sono **difficili da valutare**, soprattutto nel caso dei partiti più piccoli. È forse il prezzo che si paga introducendo sistemi mai sperimentati prima. Non possiamo imparare né dalle esperienze altrui né dalla nostra storia recente. Soprattutto, non è facile prevedere in che misura la forte componente proporzionale modificherà gli incentivi alla competizione nella classe politica ottenuti attraverso l’uso dei collegi uninominali.

Sappiamo invece sin d’ora che il **maggioritario** permette una migliore selezione della classe politica del sistema proporzionale. Ce lo insegna l’esperienza XIII e XIV legislatura, durante la quale il Parlamento italiano era stato eletto con un sistema misto, con quota maggioritaria e proporzionale. Gli eletti nei collegi proporzionali hanno messo in mostra un maggior tasso d’assenteismo durante le votazioni in Parlamento dei deputati eletti nei collegi maggioritari. E questi ultimi [erano più giovani degli eletti col proporzionale](#), avendo al contempo livelli di istruzione più elevati dei proporzionalisti ed esperienze amministrative a livello locale.

La domanda legittima da porsi alla luce di tutti questi rilevi è dunque: siamo davvero sicuri che gli italiani non vogliano un sistema maggioritario? Nel 1999 quasi il 50 per cento di loro ha espressamente richiesto l’abolizione della quota proporzionale. E il sacro terrore che la classe politica mostra oggi nei confronti di un referendum indetto in nome del maggioritario fa pensare che gli italiani vogliano avere quel maggiore controllo sulla classe politica che il sistema maggioritario consente. il sistema maggioritario. Dobbiamo davvero rassegnarci a farne a meno?

Maggioritario e proposta Vassallo a confronto

di [Tommaso Nannicini](#) 20.11.2007

Il maggioritario a turno unico può garantire il bipolarismo, ma non la governabilità. Il doppio turno favorirebbe entrambe le cose, ma non ha nessuna chance di essere adottato. La proposta Vassallo si muove sul terreno delle scelte possibili: riduce la frammentazione, ma non troppo; favorisce la credibilità delle opzioni di governo, ma può creare scricchiolii nel bipolarismo. Mentre il vero effetto della legge elettorale sulla qualità e l'impegno della classe politica dipende dal grado di concorrenza che si crea in contesti diversi.

Ora che si allontana lo spettro delle elezioni anticipate e si avvicina quello del referendum, il dibattito sulla **riforma elettorale** entra nel vivo. Tito [Boeri](#) e [Vincenzo Galasso](#) mettono sul piatto il dilemma che minaccia di dividere il fronte degli innovatori: sistema maggioritario o [proposta Vassallo](#)? Gli effetti delle due alternative dovrebbero essere valutati sia in un'ottica macro (sistema partitico e governabilità) sia in un'ottica micro (caratteristiche della classe politica).

Gli effetti sul sistema politico

La **proposta Vassallo** ha il merito di introdurre un obiettivo troppo spesso sottovalutato: evitare il formarsi di "coalizioni pre-elettorali artificiose, prive di coesione programmatica". È il problema che Giovanni Sartori pone da anni: la stabilità (dei governi) si rivela dannosa se non è accompagnata dall'effettività (del governare). Nella Seconda Repubblica, tutte le maggioranze governative si sono rivelate eterogenee e inconcludenti.

Il sistema prevalentemente maggioritario (al 75 per cento) che abbiamo sperimentato dal 1994 al 2001 non ha ridotto la **frammentazione partitica**. Boeri e Galasso si chiedono se ciò non sia dipeso dal fatto che il maggioritario era "diluito" (dal 25 per cento della quota proporzionale). La frammentazione, tuttavia, era tale solo nella parte maggioritaria e non in quella proporzionale (con sbarramento). Nell'ultima legislatura del *Mattarellum* (2001-06), i deputati eletti nel proporzionale appartenevano a cinque partiti, mentre i deputati eletti nel maggioritario appartenevano a ben tredici. Le formazioni minori, grazie al loro potere di ricatto ("se non mi dai qualche collegio sicuro, mi presento ovunque e ti faccio perdere"), riuscivano a far eleggere i loro esponenti proprio nei collegi uninominali. È vero che, in un'ottica dinamica, si potrebbe pensare che, a forza di votare con il maggioritario a turno unico (al 100 per cento), i **partiti minori** potrebbero sparire a causa delle poche occasioni per contarsi. Ma in Italia, dove si vota con il proporzionale a molti livelli (regionale, comunale) e i regolamenti parlamentari permettono la formazione di piccoli gruppi non presenti sulla scheda elettorale, le occasioni di visibilità politica esisterebbero comunque. Solo il **doppio turno** ridurrebbe il potere di ricatto dei partiti minori, ma proprio per questo la probabilità che si faccia strada è quasi nulla.

D'altro canto, è vero che il *Mattarellum* ha consentito una competizione bipolare e la scelta della maggioranza di governo da parte degli elettori. Mentre esiste il rischio paventato da Boeri e Galasso che la proposta Vassallo aumenti il potere d'interdizione dei partitini di **centro**, riducendo, però, il potere di ricatto dei partitini alle estreme. Quella proposta, tuttavia, è perfettamente compatibile con una competizione bipolare incentrata su due grandi partiti a vocazione maggioritaria, che collaborino con le formazioni minori senza snaturare il proprio programma di governo. Ma, affinché ciò si realizzi, dovrebbero verificarsi condizioni non così scontate nel contesto italiano, come un **accordo esplicito** tra le forze maggiori. In Spagna, ad esempio, il partito socialista ha già dichiarato ufficialmente che, se dovesse prendere anche un solo voto in meno del suo diretto antagonista, lo lascerebbe governare, anche qualora il partito popolare non raggiungesse il 50 per cento e fosse realizzabile una coalizione alternativa formata dal Psoe e dai partiti minori (comunisti, nazionalisti).

Un'altra peculiarità italiana che, sposandosi con la riforma Vassallo, rischia di aumentare a dismisura il potere dei partitini di centro è l'invasione della politica in molti settori **economici e sociali**. L'Italia è ancora piena di "partiti degli assessori" che si auto-riproducono grazie al potere discrezionale del ceto politico in molti campi. È chiaro che molti esponenti di questo ceto periferico verrebbero attratti, come gli orsi dal miele, dal nuovo potere d'interdizione delle piccole formazioni di centro.

Diciamola così: in un'ottica macro, il maggioritario a turno unico può garantire il bipolarismo, ma non la governabilità. Il doppio turno favorirebbe tutte e due le cose, ma non ha nessuna chance di essere adottato. La proposta Vassallo si muove sul terreno delle scelte possibili: riduce la frammentazione, ma non troppo (per schivare il fuoco dei veti incrociati); favorisce la credibilità delle opzioni di governo, ma può creare scricchiolii nel bipolarismo (soprattutto se non si sposterà con un accordo tra i partiti maggiori e una riduzione dell'invasione della politica nella società).

Gli effetti sulla qualità del personale politico

Quali sono invece gli effetti che possiamo attenderci dalla riforma Vassallo (o da un ritorno al maggioritario) in termini di selezione della classe politica? Un recente studio econometrico sui deputati eletti con il *Mattarellum* (**1**) mostra che gli eletti nella parte maggioritaria danno prova di un **maggiore impegno** parlamentare rispetto ai loro colleghi eletti con

il proporzionale, secondo le misure disponibili di produttività parlamentare: assenteismo alle votazioni elettroniche, produzione legislativa. In termini di caratteristiche osservabili, inoltre, il maggioritario favorisce chi ha avuto esperienze amministrative a livello locale (56 per cento contro il 43 per cento nel proporzionale), mentre sfavorisce le **donne** (9 contro il 24 per cento) e chi ha avuto incarichi nazionali di partito (21 contro il 27 per cento). Il ritorno al maggioritario, quindi, favorirebbe l'*accountability* politica e il controllo degli elettori sugli eletti, ma potrebbe avere effetti collaterali sull'eguaglianza di genere.

La proposta Vassallo, dal canto suo, sarebbe associata a una minore *accountability* rispetto al maggioritario, pur rappresentando un miglioramento rispetto all'attuale legge elettorale con (lunghe) liste bloccate. Anche se il ruolo delle liste bloccate nella proposta Vassallo restasse esiguo (al momento, sarebbero rilevanti solo per quei partiti che ottengono più del 50 per cento dei voti in una circoscrizione), gli incentivi individuali verrebbero ridotti dal fatto che gli sconfitti nei collegi uninominali che vengono ripescati perdono comunque il contatto con l'elettorato e, in prima battuta, hanno pochi stimoli a impegnarsi sapendo di essere eletti in ogni caso. Per esempio, i dati sul Senato eletto con il *Mattarellum* ci dicono che i "ripescati" mostravano un tasso di assenteismo parlamentare del 49 per cento contro il 35 per cento dei vincitori nei collegi uninominali.

È probabile, tuttavia, che il vero effetto della legge elettorale sulla qualità e l'impegno della classe politica dipenda dal **grado di concorrenza** che si crea in contesti diversi. Anche con il maggioritario, se la distribuzione ideologica dei votanti tra aree del paese rendesse tutti i collegi "sicuri" in favore di una parte politica o dell'altra, gli incentivi a selezionare i candidati migliori o agire nell'interesse degli elettori sarebbero comunque tenui. Certo, con le liste bloccate decise dalle segreterie dei partiti gli incentivi sono pressoché nulli. Ma se la proposta Vassallo si conciliasse con le **primarie** per ogni singola candidatura, alcuni elementi di apertura potrebbero essere recuperati. L'importante è trovare modi efficaci per aumentare la contestabilità di tutte le cariche elettive. Solo così si potranno rimuovere i due effetti perversi della scarsa concorrenza politica: la "solitocrazia" (il basso tasso di ricambio della classe dirigente) e la "gerontocrazia" (la difficoltà delle giovani generazioni nel raggiungere posizioni di responsabilità).

- (1) Si veda Gagliarducci S., Nannicini T. e Naticchioni P. (2007), "[Electoral Rules and Politicians' Behavior: A Micro Test](#)", Cemfi Working Paper n.0716.

Quello che c'è da sapere sui referendum

di [Sandro Brusco](#) 17.06.2009

A pochi giorni dal voto, la cortina di silenzio sui referendum è sempre fitta. E tra i non molti italiani che sanno della loro esistenza, regna la confusione sulle conseguenze che potrebbero produrre. Cerchiamo di fare un po' di chiarezza. Il primo e secondo quesito aboliscono la possibilità di formare coalizioni per ottenere il premio di maggioranza. Ma un eventuale successo non cambierebbe di molto le cose rispetto alla legge elettorale attuale. Il terzo impedisce ai leader di presentarsi in più circoscrizioni. Un meccanismo indifendibile, ma praticato da tutti i partiti.

A pochi giorni dal voto, molti italiani non sanno nemmeno che domenica e lunedì prossimi si terranno tre **referendum elettorali**. Anche tra quanti sono coscienti della loro esistenza, sembra esserci notevole confusione sui risultati pratici che avranno. Cerchiamo quindi di fare un po' di chiarezza.

I referendum elettorali sono tre. Il primo elimina la possibilità di formare coalizioni per conseguire il premio di maggioranza a livello nazionale per la Camera. Il secondo fa lo stesso per i premi di maggioranza regionali al Senato. Il terzo elimina la possibilità, usata principalmente dai capi-partito, di candidarsi contemporaneamente in più circoscrizioni. La poca attenzione finora prestata ai referendum si è incentrata sul primo e sul secondo. Voglio qui andare controcorrente, iniziando la discussione dal terzo.

IL REFERENDUM SULLE CANDIDATURE MULTIPLE

L'attuale sistema elettorale prevede **liste chiuse**, ossia gli eletti di un partito o coalizione vengono determinati dall'ordine in cui appaiono in lista. Dato che l'ordine è a sua volta determinato dai dirigenti del partito, questo fornisce loro un enorme **potere**. Tale potere sembrò però insufficiente agli estensori della legge elettorale. Dopotutto, alla fine, quanti deputati e senatori elegge un partito viene ancora determinato dal numero di voti ricevuti; anche se tutti hanno una idea approssimativa dei voti che un partito può prendere, sorprese negative o positive sono possibili. Ne segue che, almeno occasionalmente, il candidato designato può non essere eletto o il candidato non particolarmente desiderato può farcela. Come fare per rendere più ferreo il controllo dei capi-partito sugli eletti?

La risposta è: candidature in più collegi. Questa possibilità, concessa dalla legge elettorale, viene normalmente sfruttata dai capi-partito per decidere ex post chi eleggere. Il succo del meccanismo è il seguente. Supponiamo che il partito X si aspetti di ottenere due seggi nel collegio 1 e due seggi nel collegio 2. A esser sicuri del risultato, basta mettere persone gradite ai capi-partito nei primi due posti della lista nel collegio 1 e nel collegio 2. Ma può accadere che ci siano sorprese, e in almeno un collegio i seggi siano tre, oppure uno. Si rischia in tal modo di ottenere l'elezione di qualcuno che non è stato unto dai capi-partito, o si rischia di far mancare la poltrona a qualcuno cui è stata promessa.

È qui che entrano in gioco le **candidature multiple**. Sostanzialmente, si mette il capo del partito come capolista nei due collegi, e dietro un paio di nomi di fedelissimi. Supponiamo ora che nel collegio 1 il partito ottenga due seggi e nel collegio 2 ne ottenga tre. Senza candidature multiple c'è il rischio che il terzo seggio del collegio 2 finisca a qualcuno non designato dai vertici, a cui magari era stato promesso un posto marginale in lista, come contentino. Ma con le candidature multiple il problema scompare. Ora dietro al capolista, lo stesso nei due collegi, stanno due candidati controllati dall'oligarchia in ciascun collegio. Il capo-partito, una volta visti i risultati, opta per il collegio 2. Finiscono quindi eletti i numeri due e tre nel collegio 1 (i fidati messi dietro al capolista) e i numeri uno, due e tre nel collegio 2 (il capolista più i due fidati). Chiaramente, se invece è il collegio 1 quello che genera la sorpresa dando più seggi del previsto, il capolista opterà per quello. In sostanza solo enormi sorprese, con variazioni impreviste degli eletti in molti collegi allo stesso tempo, possono rovinare i piani dei capi-partito. In tutti gli altri casi una sapiente scelta ex post del collegio in cui essere eletti consentirà ai capi-partito di mantenere un **ferreo controllo** degli eletti.

Il meccanismo è così indecente e spudorato che è difficile immaginare un qualunque argomento in sua difesa. Infatti, nessuno lo difende, o almeno io non ho visto un singolo articolo in sua difesa. Salvo poi non fare assolutamente nulla in Parlamento per eliminare la possibilità di candidature multiple e **utilizzare** puntualmente il meccanismo elezione dopo elezione. Al cittadino esterrefatto non resta che l'arma referendaria. E forse nemmeno quella, vista la cappa di silenzio che è stata imposta.

I REFERENDUM SUI PREMI DI COALIZIONE

I referendum sui premi di maggioranza aboliscono la possibilità di formare coalizioni per ottenere il premio di maggioranza. Se i referendum avranno successo, il premio di maggioranza nazionale per la Camera andrà alla **singola lista** che ottiene il maggior numero di voti, e i premi regionali per il Senato andranno alle liste che arrivano prime in ciascuna regione.

È bene non illudersi troppo sugli effetti di tale cambiamento. L'obiettivo iniziale del comitato referendario era quello di stimolare il dibattito parlamentare sulla legge elettorale. Ho anche [cercato di argomentare l'estate scorsa che una buona riforma elettorale era possibile](#) nel nuovo Parlamento, dato che era nell'interesse delle principali forze politiche presenti, Pd, Lega e Pdl. Ma non si è mai abbastanza pessimisti quando si analizza la politica italiana. Una discussione sulla riforma elettorale avrebbe richiesto un minimo di lungimiranza e buon senso. Avrebbe inoltre richiesto di agire con calma e per tempo. Apparentemente questo è chiedere troppo; si è atteso fino all'ultimo momento (e anche un po' più in là: è stata necessaria una leggina per allungare i termini massimi entro cui andava indetto il referendum) per poi agitarsi scompostamente e secondo i propri ristrettissimi e ultra-miopi interessi di bottega.

Detto questo, un po' di chiarezza sugli effetti dei referendum va fatta. Si è cercato di far passare l'idea che il referendum consegnerebbe l'Italia a Silvio Berlusconi, che renderebbe possibile governare anche con percentuali di consenso minime. Il ministro Calderoli ha addirittura detto che il risultato del referendum [sarebbe di "assoluta dissonanza con la democrazia"](#). Non accadrebbe nulla di tutto questo. Di fatto, purtroppo, accadrebbe troppo poco.

Chiariamo anzitutto che anche con la **legge attuale** è perfettamente possibile che un partito con una quota elettorale ridotta ottenga il premio di maggioranza. Questa non è in alcun modo una novità del referendum. Chi afferma che la legge che uscirebbe dal referendum è antidemocratica sta quindi implicitamente dicendo che l'attuale legge è antidemocratica. Cosa succederebbe se passassero i referendum? Essenzialmente, anziché avere differenti simboli a supporto di un candidato presidente del Consiglio, come accade ora, i partiti dovranno **accordarsi ex ante** su un unico simbolo e una unica lista. Questo può avvenire mediante l'inclusione di diversi simboli in un unico cerchio o mediante un nuovo simbolo. Non sarebbe una pratica nuova nel panorama italiano, tutt'altro. Per esempio, nel 2006 i Ds e La Margherita si presentarono sotto il comune simbolo dell'**Ulivo** per la Camera, ma con simboli separati per il Senato. Tutto questo per dire che la distinzione tra "coalizione di liste elettorali" e "lista elettorale" è alla fine assai meno netta di quel che può apparire a prima vista, per l'elementare ragione che i partiti rivedono la propria strategia elettorale a seconda della legge. Se passa il referendum vedremo, al tempo stesso, meno liste elettorali e liste elettorali più eterogenee. Ma, alla fine, i **cambiamenti** saranno minimi.

Per mettere concretamente i piedi nel piatto: se Berlusconi diventa sufficientemente forte da poter vincere senza la Lega, allora, anche con la legge attuale, può presentarsi da solo e guadagnare il premio di maggioranza. Da questo punto di vista, i referendum sono sostanzialmente **ininfluenti**. Può essere utile guardare ai numeri usciti dalle ultime elezioni politiche e dalle ultime Europee per avere un'idea più precisa di ciò che può succedere.

Partito	% Voti Camera 2008
Pdl	37,39
Lega	8,3
Pd+Radicali	33,17
Idv	4,37
Udc	5,62
Sinistra Arc.	3,08
Mpa	1,13

Partito	% Voti Europee 2009
Pdl	35,27
Lega	10,20
Pd	26,13
Idv	8,00
Udc	6,52
Prc-Pdci	3,39
Sin. & Lib.	3,13
Radicali	2,43

Se il Pdl si fosse presentato da solo alle ultime politiche sarebbe stato battuto da un listone Pd-Radicali-Idv, ossia, la coalizione che si formò alle politiche del 2008. Lo stesso sarebbe successo se i numeri rilevanti fossero stati quelli delle ultime Europee: un listone Pd-Radicali-Idv avrebbe ottenuto il 36,56 per cento dei voti, contro il 35,27 per cento del Pdl. La sconfitta del Pdl sarebbe stata ancora più netta se alla coalizione Pd-Radicali-Idv si fossero aggiunti pezzi sulla sinistra o sulla destra.

Ovviamente, quello che ci dicono questi numeri è che, anche se passassero i referendum, il Pdl non si presenterebbe **da solo**, rischiando in tal modo la **sconfitta**. Quello che ci possiamo aspettare, se passa il referendum, è una **lista unitaria** Pdl-Lega, presumibilmente con un simbolo composto dai due sotto-simboli appaiati, la cosiddetta "bicicletta". Nulla di trascendentale, quindi. Il Pdl o il Pd riusciranno a governare da soli solo se aumenteranno i consensi o se le forze che li avversano saranno sufficientemente divise e rissose. Questo è vero con il sistema attuale e resterà vero con il sistema che potrebbe uscire dai referendum. Non è un caso che Berlusconi abbia così prontamente sacrificato i referendum appena la Lega ha fatto la voce grossa. Sapeva che non aveva gran che da guadagnarci.

Perché tanto agitarsi allora? Perché la Lega ha minacciato addirittura la crisi di governo per far fallire i referendum e ha imposto un notevole esborso ai contribuenti per evitare l'accorpamento dei referendum alle elezioni europee? Perché Antonio Di Pietro, dopo aver raccolto le firme, si è schierato contro i referendum? [Ho analizzato altrove, più in dettaglio, le ragioni di tale opposizione.](#) Qui è sufficiente dire che tutto questo isterico agitarsi mostra solo quanto i nostri rappresentanti siano ferocemente abbarbicati anche alle più piccole fette di potere. Essenzialmente si teme che, una volta costretti a fare liste elettorali uniche con i loro **alleati principali**, i partiti diversi da Pdl e Pd perdano **riconoscibilità** e quindi potere. Questo nonostante il fatto che comunque si voterà alle elezioni comunali, provinciali, regionali ed europee con sistemi che rendono possibile la presentazione del proprio simbolo.

Collegi rivisti per candidati migliori

di [Vincenzo Galasso](#) e [Tommaso Nannicini](#) 22.12.2010

Sembra ormai esserci un accordo unanime sulla necessità di cambiare le regole del gioco elettorale. Proviamo allora a farlo per migliorare la selezione dei politici, aumentando la concorrenza politica e dunque il controllo degli elettori. L'analisi dei risultati delle tre tornate svoltesi con il Mattarellum, mostra che nei collegi più incerti sono eletti i candidati di maggior qualità. Dunque, bisogna cercare di aumentare la quota dei collegi contendibili. E per farlo si potrebbero ridisegnare alcuni confini. L'esempio di Siacca e Agrigento.

Mercato dei voti, insulti, risse e “vajassate”: i nostri parlamentari hanno offerto decisamente un pessimo spettacolo nelle ultime settimane. E molti italiani si chiederanno: ma chi li ha mandati in Parlamento? E si risponderanno: Non certo io! Eppure secondo il filosofo basco Fernando Savater, ogni volta che, in un bar o in una sala d'attesa, ci lamentiamo dei nostri politici, non ci accorgiamo che in verità stiamo criticando noi stessi, la nostra incapacità nello sceglierli e nel controllarli. Ma in Italia, anche i cittadini più attenti e volenterosi trovano un ostacolo di non poco conto nell'esercitare il loro diritto-dovere di selezionare la classe politica: la **legge elettorale**.

LA COMPETIZIONE SERVE

Sull'attuale legge elettorale, il famigerato *Porcellum*, è già stato detto tutto il male possibile, da chi non l'ha né proposta né approvata, ma l'ha comunque usata per difendere le oligarchie di partito, e finanche da chi l'ha partorita, proposta e approvata. Il proporzionale con liste bloccate rimette la scelta dei parlamentari nelle mani delle **segreterie** di partito e non consente agli elettori di “punire” quei parlamentari che si sono contraddistinti in negativo, se non votando per un'altra formazione politica. Con partiti chiusi e autoreferenziali, e un quadro politico polarizzato, in cui molti elettori considerano i partiti alla stregua di squadre di calcio, il “Porcellum” fornisce incentivi perversi nella **selezione** della classe politica.

Purtroppo non esistono ricette magiche. Durante un dibattito sulla fiducia a settembre, Fabrizio Cicchitto (Pdl) evidenziava come anche il sistema maggioritario uninominale, spesso accreditato di poteri taumaturgici, lasci la selezione dei candidati totalmente nelle mani dei partiti. Così le segreterie possono decidere chi dislocare nei collegi elettorali di sicura vittoria (o sconfitta) e chi in quelli incerti, dove la competizione elettorale è maggiore. E come tutti ben sanno, nei **collegi blindati** si può far eleggere anche il cavallo di Caligola.

L'analisi dei risultati elettorali delle tre tornate (1994-1996-2001) svoltesi con il *Mattarellum*, dove il 75 per cento dei deputati erano eletti in collegi uninominali e il rimanente 25 per cento in liste proporzionali, conferma questa tendenza, ma consente anche un'apertura all'ottimismo. Infatti, nei collegi uninominali maggiormente contendibili – quelli, per intenderci, dove l'esito prima delle elezioni era **più incerto** – i partiti tendevano a competere presentando candidati di più elevata “qualità”, ovvero con persone che vantavano una carriera professionale di successo nel settore privato, pubblico o in quello politico-amministrativo. In particolare, nei collegi con maggiore competizione elettorale, i candidati delle due coalizioni avevano in media livelli di istruzione più elevati, maggiori esperienze amministrative (ad esempio quella di sindaco) e un reddito più alto (nel confronto tra persone che svolgevano la stessa professione). Nei collegi sicuri, invece, i candidati erano in media più deboli, ad esempio meno istruiti e con redditi più bassi.

È significativo anche che la percentuale di candidati con un percorso politico tutto interno al partito eletti nei collegi “sicuri” (ovvero quelli con un margine di vittoria superiore al 10 per cento) fosse il doppio di quella nei collegi contendibili. La **competizione elettorale** induce quindi i partiti a modificare i criteri di selezione e a proporre candidati di migliore qualità per poter attrarre gli elettori più moderati e meno schierati politicamente. Anche i comportamenti in Parlamento degli eletti nei collegi con diversa competizione elettorale sono risultati molto differenti. I parlamentari provenienti da collegi “blindati” hanno fatto registrare ben il 37 per cento di **assenze non giustificate** in più rispetto ai colleghi eletti in collegi contendibili.

Insomma, anche in politica, la concorrenza è uno stimolo prezioso e aiuta a migliorare i risultati. Se dunque le regole del gioco elettorale vanno cambiate, e tutti ormai sembrano essere d'accordo su questo punto, proviamo a farlo per migliorare la selezione dei politici, aumentando la concorrenza politica e dunque il controllo degli elettori. E non invece per avvantaggiare le prospettive elettorali di qualche partito al governo o per difendere le rendite di posizione dei partiti (spesso molto piccoli) e dei segretari. Ma come?

SE SI RIDISEGNANO I COLLEGI

Partiamo dal messaggio positivo dell'analisi del *Mattarellum*: nei collegi contendibili sono eletti i candidati di maggior qualità. Purtroppo, durante le tre elezioni svoltesi con il maggioritario, di collegi contendibili ce ne sono stati pochi. Dei 235 collegi uninominali, 81 sono andati sempre al centrodestra e 60 sempre al centrosinistra, mentre solo 43 hanno sempre cambiato colore (4 collegi alternando sinistra-destra-sinistra e 39 con destra-sinistra-destra).

Per potersi avvantaggiare dei benefici della competizione elettorale, è dunque necessario aumentare la proporzione di collegi contendibili. La politica statunitense ci mostra che i confini dei collegi elettorali possono essere **ridisegnati**, e



Le speranze deluse dal Mattarellum

di [Massimo Bordignon](#) e [Andrea Monticini](#) 26.07.2011

La crisi di credibilità in cui è sprofondata l'Italia, in larga parte per l'inconcludenza della sua classe politica, ha rimesso al centro del dibattito la legge elettorale. Ma bastano nuove norme che regolano l'elezione dei parlamentari a garantire una soluzione ai problemi istituzionali dell'Italia e a migliorare la qualità dei suoi politici? Uno studio sugli effetti della legge Mattarella, approvata nel 1993, un periodo che ha molte analogie con quello attuale, suggerisce di non farsi troppe illusioni.

La crisi di credibilità in cui è sprofondata l'Italia, in larga parte per l'inconcludenza della sua classe politica, ha rimesso al centro del dibattito la **legge elettorale**. Due referendum alternativi sono sul tappeto e non è un mistero per nessuno che il dopo Berlusconi potrebbe essere caratterizzato da una revisione della legge elettorale che consenta ai voti compressi nei due poli di tornare in libertà. E certo, è difficile immaginare qualcosa di peggio dell'attuale "Porcellum", così come ribattezzato con l'usuale finezza dal suo stesso autore, il ministro Roberto Calderoli.

Ma cosa ci possiamo davvero aspettare da una diversa legge elettorale? Non è la prima volta che il Paese si affida a un rinnovato sistema elettorale nella speranza che questo gli consenta di voltar pagina, migliorando la qualità della propria classe politica e il funzionamento delle proprie istituzioni. L'ultima volta è accaduto nel **1993**, in una situazione per molti aspetti simile all'attuale, caratterizzata sia da una profonda crisi economica e finanziaria, che da una crisi di legittimità della classe politica. E allora vale la pena di rivedere rapidamente quali erano le aspettative prima della riforma del "Mattarellum" e cosa è effettivamente successo dopo.

IL MATTARELLUM

[La riforma del 1993 si prefiggeva molteplici obiettivi](#). (1) Ma i principali erano sicuramente: il miglioramento della **qualità** dei politici, da ottenersi attraverso il rapporto più stretto tra eletti e elettori indotto dal sistema dei collegi uninominali; la formazione di partiti o coalizioni più ampie, che prima delle elezioni si confrontassero su chiari programmi alternativi, consentendo dunque l'**alternanza** di governo, sempre mancata nell'Italia del dopoguerra; il rafforzamento della governabilità del sistema, attraverso la riduzione della **frammentazione** dei partiti rappresentati in parlamento (un risultato atteso del sistema maggioritario) e l'aumento nella **durata** dei governi e delle legislature. Sul primo obiettivo è difficile produrre evidenze robuste (come si misura la qualità di un politico?), per quanto esistano analisi che suggeriscono che almeno nei collegi più competitivi la qualità dei politici sia in effetti migliorata. (2) Sul secondo, l'alternanza è stata sicuramente raggiunta, dato che nelle tre elezioni che si sono tenute con il Mattarellum (1994, 1996, 2001), il colore politico dei governi è sempre cambiato, passando prima dal centrodestra al centrosinistra, per ritornare poi al centrodestra. Quanto poi questa alternanza abbia davvero giovato al paese è naturalmente opinabile.

LA GOVERNABILITÀ DEL SISTEMA

Ma è il terzo obiettivo che consente un'analisi quantitativa un po' più seria. A questo fine, abbiamo cercato di misurare l'impatto della legge Mattarella rispetto al precedente sistema proporzionale stimandone gli effetti su alcuni indicatori, tutti legati alle aspettative ex-ante sulla riforma: a) il numero dei partiti presenti in parlamento b) il numero di seggi ottenuto dal partito di maggioranza relativa c) il numero dei giorni di vita della legislatura d) il numero dei giorni di vita dei governi e) il numero dei partiti che hanno composto le coalizioni di governo. I risultati delle stime sono sintetizzati nella tabella che segue. (3)

Tabella 1 Gli effetti del Mattarellum

Variabile	costante	Impatto riforma 1993
Numero di partiti	9,63***	2,03
Seggi partito di maggioranza relativa	256,54***	-94,21***
Nr. giorni durata legislatura	1503,45***	-128,78
Nr. di giorni durata governo	322,42***	216,82
Nr. partiti coalizione di governo	2,82***	2,04***

La tabella riporta i risultati di una serie di regressioni svolte usando i risultati elettorali dell'Italia del dopoguerra. Per catturare l'impatto della riforma elettorale del 1993 si è utilizzata una variabile dummy "Impatto riforma 1993" che prende valore "0" prima della riforma ed "1" in seguito alla riforma. Un valore statisticamente significativo (al 99 per

cento) delle variabili stimate è indicato dalla presenza di tre asterischi. Il valore della “costante” rappresenta il valore medio della grandezza considerata prima della riforma del 1993. Per tener conto della limitata ampiezza del campione, l'inferenza è basata sul metodo di ri-campionamento bootstrap e non sulla teoria asintotica. [Si veda ancora il lavoro originale](#) per ulteriori dettagli.

La tabella non lascia adito a dubbi. In primo luogo, non si trova **nessun cambiamento** significativo per quanto riguarda il numero dei partiti presenti in parlamento, la durata delle legislature o la durata dei governi. Per capirsi, ciò significa che se agli albori della riforma un ricercatore avesse voluto stimare il valore atteso del numero dei partiti o della durata dei governi con il nuovo sistema maggioritario, il miglior predittore sarebbe stato il sistema proporzionale, cioè quanto era successo nei 45 anni precedenti.

In secondo luogo, e in netto contrasto con le aspettative, si osserva invece una chiara **diminuzione** nel numero di seggi attribuito al partito di maggioranza relativa (95 seggi in meno), e un incremento nel **numero di partiti** che hanno fatto parte della coalizione di governo (due partiti in più). In altri termini, se c'è stato un effetto del Mattarellum sul sistema politico, questo è andato in direzione opposta rispetto alle attese, aumentando e non riducendo la frammentazione della coalizione di governo.

LEZIONI DA TRARRE

Sul perché il Mattarellum abbia fallito così miseramente esiste già una letteratura consolidata. Probabilmente, come è stato osservato, la riforma era mal congegnata fin dall'inizio e il dibattito che l'aveva preceduta aveva sottovalutato la capacità di partiti e politici italiani di garantirsi spazi di azione anche nel mutato sistema. Per esempio, e contrariamente alle aspettative pre-riforma, i **partiti minori** sono riusciti a sopravvivere e a prosperare nel nuovo sistema sfruttando la capacità di ricatto offerta dal maggioritario a turno unico, cioè la loro capacità di far perdere le elezioni ai partiti più grandi se questi non si fossero alleati con loro.

Ma indipendentemente dalle ragioni, il migliore modo di interpretare i nostri risultati è quello di un **sano scetticismo** sulle potenzialità taumaturgiche di una nuova legge elettorale. La norma che regola le elezioni è sicuramente importante e quella attuale va certamente riformata; ma aspettarsi che una nuova legge elettorale, da sola, sia in grado di risolvere i problemi di lungo periodo che derivano dalla nostra storia istituzionale e politica è probabilmente un'utopia.

- (1) Per una descrizione accurata della genesi della riforma, delle sue caratteristiche e del dibattito che ne ha accompagnato l'adozione, si rimanda al lavoro di Bordignon e Monticini e alla bibliografia lì citata
- (2) Misurando la qualità sia ex-ante, sotto forma di livelli di istruzione, sia ex post, in termini per esempio di partecipazione all'attività parlamentare.
- (3) Vista il limitato numero di osservazioni del periodo coperto dal Mattarellum, abbiamo utilizzato una particolare tecnica econometrica (il bootstrap) per ottenere stime consistenti. Si veda Bordignon e Monticini per dettagli.

L'abc della riforma elettorale

di [Paolo Balduzzi](#) e [Massimo Bordignon](#) 02.04.2012

I partiti che sostengono il governo Monti sembrano aver trovato l'accordo su una riforma della legge elettorale. Prevede sostanzialmente il ritorno al proporzionale e cancella l'obbligo di formare coalizioni pre-elettorali. Il rischio è rendere ancora più frammentato il quadro politico, portando all'ingovernabilità del sistema e alla moltiplicazione dei poteri di veto. Per evitarlo, servono soglie di sbarramento effettive. E va mantenuta una leva maggioritaria che spinga comunque all'aggregazione delle forze politiche. Come migliorare la qualità del personale politico.

Ci risiamo: si ricomincia a parlare di riforme istituzionali. Pressati dall'esigenza di battere un colpo e mostrare qualche grado di unità dopo le divisioni post-proposta di riforma del mercato del lavoro, i segretari dei tre principali partiti che sostengono il governo Monti (di qui in avanti ABC, da Angelino Alfano, Pier Luigi Bersani e Pier Ferdinando Casini) hanno licenziato una bozza di possibile accordo sia sulla **riforma costituzionale** che su quella elettorale. Per la prima, da quello che è dato di capire, si tratta di una riproposizione della **bozza Violante**, già approvata dalla commissione Affari costituzionali della Camera nel 2008, sui cui contenuti, almeno a parole, le principali forze politiche si dicono d'accordo da anni, senza peraltro far nulla per attuarli. Si tratta in sostanza di ipotesi di riduzioni del numero dei parlamentari, di superamento del bicameralismo perfetto, di revisioni dell'attribuzione di funzioni legislative tra stato e regioni, di rafforzamento del ruolo del presidente del Consiglio (vedi "[Senato federale? Solo di nome](#)"). Tutte cose bellissime e necessarie, ma che, per i vincoli oggettivi relativi ai tempi necessari per l'approvazione di riforme costituzionali, difficilmente vedranno la luce in questa legislatura.

LA RIFORMA ELETTORALE

Più realistica sembra invece la proposta di **riforma elettorale**, vuoi perché richiede la sola legge ordinaria, vuoi perché ci sono motivi oggettivi che spingono i segretari dei tre principali partiti ad abbandonare il sistema attuale. Per una serie di ragioni politiche convergenti, può essere conveniente per Pdl, Pd e Udc-Terzo polo abbandonare il portato più innovativo delle riforme elettorali degli anni Novanta (compreso il Porcellum), cioè l'obbligo di formare **coalizioni pre-elettorali**, a favore di sistemi elettorali che consentano invece di mettersi d'accordo dopo le elezioni. Lasciarsi le mani libere, a lungo un imperativo del solo Casini, è ora forse vantaggioso anche per il Pdl, per i problemi con la Lega, e per il Pd, per limitare la concorrenzialità di Sel e Idv. E questo è in effetti il contenuto centrale della proposta "ABC". Si parla di un ritorno al **proporzionale**, seppure con qualche correzione che privilegi i partiti più grandi (soglie di esclusione; collegi poco ampi affiancati a collegi uninominali; mini premio di maggioranza ai partiti maggiori) e modesti contentini ai partiti più piccoli (diritto di tribuna). Molto di più non si può dire, perché mancano i dettagli specifici della proposta, e come giustamente nota Roberto D'Alimonte sul *Sole-24Ore*, per le riforme elettorali sono i dettagli che contano. Dunque, piuttosto che discutere della riforma che non c'è, vale la pena occuparsi invece di quello che come minimo dovrebbe esserci nella nuova legge elettorale perché non si risolva in un passo indietro invece che in avanti.

SUPERARE LA FRAMMENTAZIONE

Uno dei problemi principali del quadro politico italiano è la sua eccessiva frammentazione, che conduce all'**ingovernabilità** del sistema e alla moltiplicazione dei poteri di veto da parte dei contraenti. Per esempio, nonostante la spinta maggioritaria introdotta dal *Porcellum*, nel 2006 erano presenti 14 gruppi parlamentari alla Camera (con quattro componenti nel solo gruppo misto) e 11 gruppi al Senato (con ben diciotto componenti nel solo gruppo misto). Oggi, invece, le cifre sono rispettivamente di 8 gruppi parlamentari alla Camera (ma con un gruppo misto diviso in dieci componenti) e altrettanti al Senato (tre componenti nel gruppo misto).

In astratto, ci sono diversi sistemi ipotizzabili per affrontare il problema. Come già argomentato su queste pagine, la soluzione migliore sarebbe il ricorso a un sistema di voto **maggioritario a doppio turno** (vedi "[Il match point del doppio turno](#)"). O forse, ancor meglio, si potrebbe scegliere un sistema di **voto alternativo** come in Australia (vedi "[Un voto alternativo per l'Italia](#)"). Entrambi consentirebbero ai cittadini di esprimere liberamente le proprie preferenze, però convergendo su un numero limitato di partiti e candidati. Ma nel contesto italiano, nessuna di queste ipotesi sembra avere la benché minima possibilità di realizzarsi. La proposta ABC va nella direzione opposta, con la reintroduzione del sistema proporzionale e l'eliminazione del premio di coalizione, si corre così il rischio di moltiplicare ulteriormente la rappresentanza parlamentare.

Nella proposta ABC, la riduzione della frammentazione è invece affidata all'introduzione di **soglie di sbarramento** più alte per l'assegnazione dei seggi. Benissimo: ma se si vuole evitare il solito pasticcio all'italiana, è allora necessario che le soglie siano effettive e non facilmente aggirabili con accordi pre-elettorali tra le forze politiche più piccole. Inoltre, contro la frammentazione potrebbero essere ancora più efficaci tanto una riforma del **sistema di finanziamento**, che proibisca ai partiti che non ottengono seggi di accedere ai finanziamenti pubblici, quanto una riforma dei **regolamenti parlamentari**, che proibisca alle forze politiche che si sono presentate assieme alle elezioni di sciogliersi subito dopo. Senza questi interventi, è facile prevedere che le soglie non avranno alcun effetto nell'impedire una ulteriore

frantumazione del quadro politico nel nuovo sistema proporzionale che si sta prefigurando.

LA LEVA MAGGIORITARIA

Altro elemento necessario è il mantenimento di una leva maggioritaria che spinga comunque, anche con un sistema proporzionale, a una aggregazione delle forze politiche. La bozza ABC sembra oscillare tra il sistema tedesco e quello spagnolo, senza specificare chiaramente l'obiettivo. Sistemi in realtà affatto diversi e che potrebbero condurre a risultati del tutto diversi. Una proposta interessante, che meriterebbe di essere considerata e che abbiamo già discusso in precedenza (vedi "[Le conseguenze del Vassallum](#)"), è quella avanzata dal senatore del Pd Salvatore Vassallo: consentirebbe, grazie a **collegi piccoli** e alla particolare scelta del sistema di computo dei voti, di mantenere una forte leva maggioritaria. Da un lato, la proposta Vassallo avvantaggia i partiti piccoli con un forte radicamento territoriale, rispetto ad altri altrettanto piccoli sul piano nazionale, ma diffusi in modo più uniforme. Dall'altro, rispetto a un sistema puramente proporzionale, la proposta Vassallo dovrebbe favorire anche i **partiti grandi** ben diffusi sul territorio nazionale e particolarmente forti in alcuni territori.

MIGLIORARE LA QUALITÀ DEGLI ELETTI

Last but not least, andrebbe fatto uno sforzo per migliorare la qualità del personale politico, che rappresenta davvero l'elemento più deprimente del nostro attuale quadro parlamentare. Avere politici competenti, e non solo "appartenenti", in Parlamento e al Governo, è un *obbligo* per il nostro futuro come paese. Qui la legge elettorale c'entra naturalmente fino a un certo punto, perché non si può impedire ai partiti di candidare (o meglio, nominare) dei "cavalli" e ai cittadini di votarli. Ma a qualche accorgimento si può pensare. In genere, è la competizione che conduce a un miglioramento della qualità (vedi "[Collegi rivisti per candidati migliori](#)") e perché la competizione funzioni si richiede che gli elettori conoscano gli sfidanti. Da questo punto di vista, poter contare su collegi piccoli sicuramente aiuta. Nella giusta direzione, seppur con qualche accorgimento, potrebbe andare anche la proposta di rendere **obbligatorie le primarie** per la formazione delle liste (o dei candidati di collegio).

Riforma elettorale: il momento è questo

di [Vincenzo Galasso](#) e [Tommaso Nannicini](#) 29.05.2012

Obiettivo di una nuova legge elettorale dovrebbe essere quello di consentire agli elettori di scegliere i propri rappresentanti. Rispetto alle liste bloccate, il ritorno ai collegi uninominali, con doppio turno, sarebbe un netto miglioramento. Ma non basta. È necessario ridisegnare le circoscrizioni per aumentare la competizione. E forse è il momento giusto per vincere le ovvie resistenze dei partiti, per le difficoltà in cui tutti si dibattono. E i cittadini dovrebbero mobilitarsi per riappropriarsi del proprio diritto di scelta su parlamentari e governi.

La lista delle similitudini tra l'attuale crisi politica e quella dei primi **anni Novanta** è impressionante: scandali che investono i politici e diffuso malcontento dei cittadini; governi tecnici sotto l'egida del Presidente della Repubblica; crisi finanziaria (valutaria allora, del debito sovrano oggi); smottamenti elettorali che accompagnano o prefigurano la nascita di nuovi soggetti.

DAGLI ANNI NOVANTA A OGGI

Negli anni Novanta, tuttavia, ci fu anche un protagonismo della **società civile** che scaturì nei referendum elettorali, nell'introduzione dei collegi uninominali e in alcune innovazioni istituzionali di successo, come l'elezione diretta dei sindaci. Oggi, sembra essersi persa traccia di questa spinta a migliorare la qualità delle istituzioni – fatte salve più di un milione di firme raccolte per un referendum poi bocciato dalla Corte costituzionale.

È comprensibile. La crisi economica sposta gli interessi dei cittadini altrove. Ma è necessario che il dibattito pubblico torni a occuparsi di riforme istituzionali. L'andamento dello "spread" che minaccia quotidianamente l'economia italiana dipende molto dalla capacità di dotarci di un assetto politico-istituzionale efficiente e di rappresentanti politici competenti, veramente scelti dai cittadini, attraverso un processo che favorisca una reciproca assunzione di responsabilità.

La proposta di Angelino Alfano e Silvio Berlusconi di adattare all'Italia il **sistema francese**, composto di regime elettorale maggioritario a doppio turno e semipresidenzialismo, va nella direzione giusta. Fare il processo alle intenzioni dei promotori non serve. Si tratta di un bluff? È il caso di andare a vedere, anzi di rilanciare. Ecco due proposte precise.

POTERE DI SCELTA AGLI ELETTORI

La prima è un sistema elettorale a **doppio turno** di collegio per l'elezione dei parlamentari con una soglia alta per l'accesso al secondo turno. A detta di molti, il bipolarismo della Seconda Repubblica ha sofferto di due mali principali: la **rissosità** di poli prigionieri delle estreme; la **frammentazione** di coalizioni governative che tentavano di conciliare l'inconciliabile. Il doppio turno favorirebbe l'emergere di un bipolarismo mite capace di ridurre entrambi. Gli studi empirici sui comuni con poco più e poco meno di 15mila abitanti, soglia alla quale il metodo per l'**elezione del sindaco** cambia repentinamente da turno unico a doppio turno, mostrano che il doppio turno riduce l'estremismo dell'offerta politica e favorisce la moderazione delle politiche di governo, riducendo per esempio la volatilità della pressione fiscale. **(1)** Lo scontro tra opzioni distinte, all'interno sia del centrodestra sia del centrosinistra, favorirebbe l'emergere di un bipolarismo basato su proposte di governo omogenee e in costante competizione tra loro.

Tuttavia, il principale obiettivo della nuova legge elettorale, anche alla luce degli scandali emersi in questi mesi, dovrebbe essere quello di consentire agli **elettori** di scegliere i propri rappresentanti. Rispetto alle liste bloccate della legge attuale, il ritorno ai collegi uninominali aumenterebbe di per sé il potere di scelta. Ma il diavolo si nasconde nei dettagli. Con il maggioritario, le segreterie dei partiti possono "nominare" un parlamentare con la stessa facilità delle liste bloccate: basta candidarlo in un collegio uninominale sicuro, il cui esito è prevedibile prima del voto. Il potere di scelta dei cittadini dipende in maniera decisiva dalla contestabilità dei collegi. Da questa semplice constatazione nasce una seconda proposta: disegnare i collegi uninominali per renderli "competitivi", cioè dall'esito incerto. Ciò migliorerebbe la **qualità della classe politica**.

Gli studi empirici sui parlamentari eletti ai tempi del Mattarellum, infatti, mostrano come i candidati migliori – cioè più istruiti, con maggiori esperienze amministrative o successi professionali – venivano eletti nei collegi più competitivi, mentre i funzionari di partito, privi di altre esperienze amministrative, erano piazzati nei collegi sicuri. **(2)** La differenza si continua a percepire anche in Parlamento, poiché l'**assenteismo** parlamentare tra gli eletti nei collegi sicuri è ben del 56 per cento più alto rispetto agli eletti nei collegi competitivi, segno che lo stimolo degli elettori è cruciale. Insomma: oggi scopriamo di politici che ricevevano favori "a loro insaputa", ma con i collegi sicuri (e le liste bloccate) molti venivano eletti "a loro insaputa", senza sforzo né meriti, ma soprattutto senza possibilità di sanzione da parte degli elettori.

I paesi con una lunga tradizione di elezioni maggioritarie conoscono bene l'importanza della contestabilità dei collegi elettorali. Non a caso negli **Stati Uniti** esistono consulenti pagati a peso d'oro per aiutare repubblicani e democratici a ridisegnare i collegi in modo da ridurre la competizione e aumentare le loro chance elettorali. In Italia, si potrebbe provare a fare il contrario: **disegnare i collegi** per massimizzare la competizione elettorale, affidando il compito a una

commissione indipendente. L'obiettivo, infatti, è tecnicamente fattibile e verificabile: si tratta di individuare un algoritmo matematico che, sulla base delle serie storiche dei risultati elettorali, renda i collegi il più possibile contestabili, bilanciando gli "zoccoli duri" di centrodestra e centrosinistra. (3)

PERCHÉ È IL MOMENTO GIUSTO

Sappiamo essere cinici e non sottovalutiamo i vincoli di fattibilità politica: proposte del genere non avranno mai l'appoggio dei politici chiamati a farle passare. Ma, altrettanto cinicamente, non sottovalutiamo l'eccezionalità della fase che stiamo vivendo.

Primo: gli smottamenti elettorali in corso mettono i partiti attuali dietro un velo di ignoranza su chi potrà **avvantaggiarsi** della nuova legge elettorale. Il Pdl ha avanzato una proposta (il doppio turno) che ha sempre visto come il fumo negli occhi. Anche Pier Ferdinando Casini, adesso che i rapporti di forza tra i partiti esistenti stanno franando, ha fatto una timida apertura in quella direzione. E il modello francese permetterebbe uno scambio tra due elementi che sono sempre stati, rispettivamente, una bandiera del centrosinistra (il doppio turno) e del centrodestra (il semipresidenzialismo).

Secondo: visto che il ridisegno dei collegi richiederebbe **tempo** e potrebbe non riguardare le prossime elezioni, la nostra proposta fornirebbe ai politici un'opzione per farsi belli agli occhi degli elettori senza subirne i costi nell'immediato.

Terzo (ma non di minore importanza): lo stimolo principale dovrebbe arrivare dall'**opinione pubblica** e dai mezzi di informazione. Nei primi anni Novanta la spinta della società civile portò ai referendum e alle riforme elettorali. È tempo di riprovarci. È intorno a obiettivi concreti, piuttosto che a generici sfoghi antipolitica, che i cittadini dovrebbero mobilitarsi per riappropriarsi del proprio diritto di scegliere governi e parlamentari. Solo così si potrà superare l'alibi di chi dice che non c'è tempo per fare riforme incisive. C'è sempre tempo per evitare il baratro, finché non ci saremo finiti dentro.

(1) Si veda: Bordignon M., Nannicini T. e Tabellini G. (2012), "[Moderating Political Extremism: Single Round vs. Runoff Elections under Plurality Rule](#)".

(2) Si veda: Galasso V. e Nannicini T. (2011), "[Competing on Good Politicians](#)", American Political Science Review, 105(1), 79-99.

(3) Una proposta per molti aspetti simile è stata avanzata per gli Usa dal celebre politologo Morris Fiorina. Si veda: Fiorina M.P. (con Abrams S.J. e Pope J.C.), "[Culture War? The Myth of a Polarized America](#)", Longman, 2004.

La riforma usa e getta

di [Tito Boeri](#), [Vincenzo Galasso](#) e [Tommaso Nannicini](#) 29.08.12

I partiti sembrano aver trovato l'accordo sulla nuova legge elettorale. La proposta accontenta un po' tutti proprio perché è una riforma "usa e getta", figlia della debolezza dei suoi firmatari. Rischia però di consegnarci un parlamento troppo frammentato per dar vita a qualsiasi coalizione, avvicinandoci così alla Grecia. Mentre invece dovremmo guardare alla Francia e al suo sistema maggioritario a doppio turno. Meglio prefigurare una fase costituente, per arrivare a una legge elettorale agganciata a una riforma istituzionale in grado di superare il bicameralismo perfetto.

Immaginate di essere un investitore che deve decidere se rinnovare o meno i propri Btp alla scadenza sapendo che in Italia fra meno di un anno si vota. La prima domanda che vi porreste è: quale governo uscirà da questa tornata elettorale? Ci saranno **rappresentanze politiche** sufficientemente lungimiranti da saper gestire il risanamento e affrontare i problemi strutturali che impediscono al paese di crescere al passo di Francia, Germania e Regno Unito? Il ricorso a un governo tecnico e l'entusiasmo che ciò ha provocato tra i leader europei sono la misura del fallimento della nostra classe politica. Naturale che oggi il quesito ricorrente nei mercati sia: cosa ci sarà dopo? Che tipo di maggioranza uscirà dal voto? Sarà un governo sufficientemente stabile?

L'ACCORDO FRA I PARTITI

Durante l'estate i nostri politici hanno pensato bene di accentuare ulteriormente questa **incertezza** trovando un accordo su di una riforma della legge elettorale che avvicina il nostro paese alla Grecia. Secondo le anticipazioni, l'accordo prevede un **sistema elettorale** ancora più complicato di quello oggi vigente. Si tratterebbe di un proporzionale con correttivi maggioritari e soglia di sbarramento al 5 per cento (con clausola di salvaguardia per chi non supera la soglia, ma ottiene più dell'8 per cento in almeno una regione). I correttivi maggioritari risiedono nella scelta degli eletti (anche se le percentuali sono oggetto di trattativa): 50 per cento con collegi uninominali; 35 per cento con liste bloccate; 15 per cento come premio al primo partito. L'accordo è figlio della debolezza dei suoi firmatari (che probabilmente gareggeranno nell'evidenziarne i limiti subito dopo l'annuncio). Dà un contentino a tutti: il Pd si porta a casa i collegi al posto delle preferenze; il Pdl ottiene la clausola a vantaggio della Lega e del potenziale partito del Sud; Casini ha il suo proporzionale quasi tedesco al netto del premio al primo partito, regalandoci però un'altra riforma elettorale "usa e getta". Nel 2006, il centrodestra parlò il *Porcellum* per ridurre i costi di una sconfitta annunciata. Oggi si punta a una legge che garantisca un **sostanziale pareggio** o una vittoria di misura, magari per rilanciare un governo simil-Monti e adottare misure di austerità di cui i partiti non vogliono parlare in campagna elettorale. Questo modo di guardare solo alle prossime elezioni, in realtà, è molto pericoloso perché, data la fortissima sfiducia nutrita dagli italiani nei confronti delle loro attuali rappresentanze politiche, rischia di consegnarci un Parlamento talmente segmentato da non permettere la formazione di **coalizioni** dopo il voto. E le riforme usa e getta tolgono ulteriore credibilità alla politica perché ci consegnano oligarchie come quelle attuali. È una classe dirigente che l'Italia oggi non può più permettersi.

MIGLIORAMENTI POSSIBILI

Come si potrebbe modificare la legge elettorale per migliorare la selezione della classe politica e aumentare la credibilità del paese? L'esperienza degli ultimi venti anni ci mostra che il bipolarismo della Seconda Repubblica ha sofferto di **tre mali principali**: la rissosità di poli prigionieri delle fazioni estreme; la frammentazione di coalizioni governative che tentavano di conciliare l'inconciliabile; il deterioramento della qualità della classe politica, per l'impossibilità degli elettori di scegliere gli eletti. Per affrontare questi problemi bisogna avvicinarsi alla **Francia**, piuttosto che alla Grecia. In entrambi i paesi si è votato nel 2012 e in entrambi i casi il voto è stato molto frammentato (al primo turno). Eppure la Francia ha oggi un governo stabile, mentre la **Grecia** è dovuta tornare al voto e ha tuttora un governo che rischia di cadere da un momento all'altro. Avvicinarsi alla Francia significa adottare un sistema maggioritario a doppio turno con collegi uninominali. Bene anche disegnarli in maniera competitiva, ovvero minimizzando il numero di collegi sicuri prima del voto ("[Riforma elettorale, il momento è giusto](#)", V.Galasso – T.Nannicini).

Purtroppo, con un'ottica di riforma "usa e getta" la probabilità di approvare una legge del genere è prossima allo zero. Tuttavia, anche la bozza di accordo in circolazione potrebbe essere migliorata per raggiungere questi obiettivi, e fare così un passo avanti sostanziale rispetto al *Porcellum*. In primo luogo, è necessario tenere separata la **ripartizione dei seggi** nel 50 per cento maggioritario dal 50 per cento proporzionale (come nel *Mattarellum*), ed evitare che i collegi uninominali vengano usati per selezionare i candidati (all'interno dei partiti) ma non per ripartire i seggi tra i partiti (come in Germania). Ciò è necessario per restituire la scelta dei politici ai cittadini. In subordine, si può ridurre le distanze fra il sistema proporzionale che si prefigura all'orizzonte e un ipotetico sistema maggioritario, allocando i seggi

in **piccole circoscrizioni**, come in Spagna. Ovviamente, approvare rapidamente la mille volte promessa riduzione di uno dei parlamenti più numerosi del mondo aiuterebbe l'obiettivo di tenere bassa l'ampiezza dei collegi in termini di eletti. Anche qui i numeri sono importanti: le circoscrizioni non devono prevedere più di quattro o cinque eletti, altrimenti si favorisce la frammentazione e si peggiora la **qualità degli eletti**, perché i partiti possono nascondere candidati di dubbia qualità in liste bloccate troppo lunghe. In secondo luogo, bisogna aumentare il potere di scelta dei cittadini incrementando in maniera decisiva la contestabilità dei collegi uninominali. Anche con i collegi uninominali, infatti, i partiti possono "nominare" un parlamentare (proprio come con le liste bloccate) candidandolo in un collegio sicuro. Da questa semplice constatazione nasce una seconda proposta: disegnare i collegi uninominali per renderli "competitivi", cioè dall'esito incerto. La proposta è tecnicamente fattibile (potrebbe essere definita in poche settimane da una commissione tecnica indipendente a costo zero) e migliorerebbe la qualità della classe politica ancor più delle primarie obbligatorie per la scelta dei candidati (visto che le primarie avvantaggiano chi controlla zoccoli duri di militanti).

Se queste o simili modifiche fossero introdotte, la riforma elettorale, anche se nata da un compromesso di corto respiro, potrebbe comunque rivelarsi utile. Ma se così non fosse, allora meglio lasciare perdere. Conosciamo l'obiezione: piuttosto che votare con il Porcellum, meglio qualsiasi formula alternativa. Tuttavia, ogni cambiamento di legge elettorale ha costi non indifferenti e questo per l'Italia sarebbe il terzo in vent'anni. Data la crisi di credibilità della politica italiana, per non dissuadere ulteriormente gli italiani dal voto, bisogna puntare a una legge elettorale che sia comprensibile ai cittadini. Se oggi un esito di questo tipo non è possibile, bene allora prefigurare una **fase costituente**, eleggendo con le regole attuali un parlamento che vari durante la prossima legislatura una riforma elettorale agganciata a una riforma istituzionale in grado di superare il bicameralismo perfetto. Durante la fase costituente, verrebbe prolungata l'esperienza del **governo tecnico**, che si concluderebbe al termine dei lavori della Costituente, quando si tornerebbe alle urne con la nuova legge. Questo darebbe un incentivo ai partiti a fare al più presto la riforma, anziché aspettare come sempre appena prima del voto. Perché in questo caso la riforma coinciderebbe con il ritorno alle urne.