

Un modello italiano c'è: proporzionale e premier forte

di Roberto D'Alimonte

Tedesco, francese, spagnolo. Sono i sistemi elettorali cui molti guardano come modelli per la futura riforma elettorale. Eppure esiste un modello italiano con una sua originalità: il sistema di voto introdotto nel 2005 non è nato per caso. La sua demonizzazione a opera dei suoi stessi promotori tende a nascondere il fatto che il "modello Berlusconi" non è altro che una variante del modello istituzionale impiantato nel nostro Paese a partire dal '93. Questo modello ha due caratteristiche. La prima è il sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza e soglie di accesso ai seggi molto basse; la seconda è l'elezione diretta del capo dell'esecutivo e il contemporaneo rafforzamento dei suoi poteri a spese delle assemblee legislative.

Questo modello è nato a livello di comuni e province con la legge Ciaffi del '93. Una legge che rappresenta una svolta importante. L'impianto del sistema elettorale è proporzionale.

Ai partiti, soprattutto quelli coalizzati, viene garantita la rappresentanza in consiglio grazie a soglie di sbarramento molto basse. Ma questo organo ha perso la centralità che aveva nel sistema precedente. Ora sono gli elettori a scegliere il sindaco con voto in due turni ed è il sindaco a scegliere la Giunta. Il sindaco resta responsabile di fronte al Consiglio ma in caso di sfiducia si torna a votare. Le elezioni sono diventate decisive grazie alla garanzia di un premio di maggioranza alla lista collegata al candidato sindaco vincente. Elezione diretta del sindaco e premio di maggioranza si sono dimostrati incentivi istituzionali molto efficaci nel favorire la formazione di coalizioni pre-elettorali e, quindi, una competizione bipolare all'interno di un sistema partitico molto frammentato.

Queste sono le caratteristiche del riformismo istituzionale condiviso da tutta la classe politica italiana. E' un modello che si basa su uno scambio tra rappresentanza e decisione. La proporzionale garantisce la sopravvivenza di un multi-partitismo estremo ma i partiti perdono peso nelle assemblee legislative a favore dell'esecutivo. In questo modo si tende a garantire un certo livello di governabilità in un sistema partitico molto frammentato.

Nel '95 lo stesso modello, con varianti, è stato introdotto a livello di regioni a statuto ordinario con la legge Tatarella ed è stato poi perfezionato nel '99. Anche in questo caso il sistema elettorale è misto ma l'impianto di fondo è proporzionale con soglie di accesso alla rappresentanza molto permissive. Alla coalizione collegata al candidato alla presidenza che ottiene la maggioranza relativa dei voti viene assegnato un premio tale da garantire una maggioranza di seggi variabile tra il 55 e il 60 per cento. Il presidente della Regione è eletto direttamente ed è responsabile di fronte al consiglio. L'approvazione di una mozione di sfiducia comporta automaticamente lo scioglimento del Consiglio e nuove elezioni. Il presidente nomina la Giunta e ha il potere di direzione politica dell'esecutivo.

Rispetto al modello comunale e provinciale ci sono alcune differenze. Per esempio l'elezione è a turno unico e non a due turni, ma sono differenze che non intaccano il modello.

Infatti elezione diretta e premio di maggioranza assicurano da una parte la formazione di coalizioni pre-elettorali e, quindi, l'assetto bipolare della competizione politica e dall'altra la decisività delle elezioni perchè il meccanismo del premio è tale da garantire sempre e comunque una maggioranza consiliare come risultato diretto del voto. E ciò avviene indipendentemente dal

numero dei partiti in campo e dai loro accordi strategici. Il Consiglio regionale perde quella centralità politica che aveva una volta, mentre il ruolo del presidente e dell'organo esecutivo è rafforzato dal meccanismo dell'elezione diretta oltre che (ma in misura inferiore a quanto avviene nei comuni e nelle province) dal trasferimento all'esecutivo di poteri prima riservati al Consiglio.

D'altro canto grazie a norme permissive in materia di accesso alla rappresentanza (raccolta firme, formula elettorale, soglie), di finanziamento pubblico e di formazione dei gruppi consiliari i partiti, pur perdendo peso politico, mantengono i loro posti in Consiglio e la loro visibilità nella arena elettorale.

La riforma elettorale di Berlusconi va collocata in questo contesto. Essa non rappresenta una discontinuità. Anzi. Il suo elemento decisivo —la sostituzione del collegio uninominale con il premio di maggioranza – cancella l'"anomalia" della legge Mattarella che con i suoi collegi uninominali rappresentava il caso deviante. Con questa riforma il sistema elettorale nazionale si allinea ai sistemi elettorali sub-nazionali. Sparisce il collegio ma restano le coalizioni pre-elettorali. Non c'è però l'elezione diretta del premier ma solo un'indicazione. Questa, e non la formula elettorale, è la differenza cruciale tra la variante nazionale e quella sub-nazionale del modello del riformismo italiano: il mancato adeguamento della forma di governo. L'eccesso di frammentazione del sistema non trova il suo contrappeso in un capo dell'esecutivo forte.

Nel "modello Berlusconi" lo scambio tra rappresentatività e decisione privilegia il primo termine ed è quindi più favorevole ai tanti partiti che hanno conservato non solo seggi ma anche un maggior potere di condizionamento rispetto a quanto avviene nelle arene legislative sub-nazionali dove devono fare i conti con leader dell'esecutivo eletti direttamente dagli elettori. La riforma costituzionale tentata dalla commissione bicamerale D'Alema e quella fatta dal governo Berlusconi ma bocciata dal referendum, hanno affrontato il problema della riforma dell'istituzione-governo dandone soluzioni diverse ma entrambe tendenti al rafforzamento del potere esecutivo. Il loro fallimento ha lasciato la questione irrisolta. Adesso tocca a Prodi provare a riequilibrare il sistema. Speriamo che lo faccia non solo dal lato del governo ma anche da quello della rappresentanza. Una grande democrazia non può essere governata efficacemente con tanti partiti piccoli e litigiosi.