

La legge elettorale che piace a Veltroni

di Salvatore Vassallo\

«Un sistema elettorale semplice, per un nuovo bipolarismo. Un po' tedesco, un po' spagnolo e un po' italiano». È questo il titolo della proposta di riforma della legge elettorale elaborata da Salvatore Vassallo, con il contributo di Franco Bassanini, Stefano Ceccanti e Alessandro Chiaramonte, fatta propria nei giorni scorsi dal segretario del Partito democratico Walter Veltroni. Ne pubblichiamo integralmente il testo.

Gli obiettivi condivisi. L'attuale dibattito sulla riforma del sistema elettorale è eccessivamente focalizzato su (e polarizzato tra) modelli già esistenti. Si è inceppato nella contrapposizione tra sostenitori dei sistemi francese, spagnolo o tedesco. Dietro questa contrapposizione ci sono probabilmente anche visioni e strategie alternative in merito all'evoluzione del nostro sistema politico. Se prendiamo però per buone le dichiarazioni ufficiali, tutti concordano sugli obiettivi di fondo: 1) consentire agli elettori di giudicare la qualità dei singoli candidati al parlamento; 2) ridurre la frammentazione, garantendo un pluripartitismo moderato; 3) preservare la dinamica bipolare ... 4) senza rendere però ineluttabile la formazione di coalizioni pre-elettorali artificiose, prive di coesione programmatica.

Gli strumenti per realizzarli. Per ottenere questi risultati occorre trovare un sistema alternativo sia al premio di maggioranza (che o è irrilevante e non bipolarizza, o provoca il 4), sia al collegio uninominale maggioritario, ad uno o due turni, il quale, alternativamente, a seconda di come viene interpretato, riduce troppo drasticamente il pluralismo (2) o induce a formare coalizioni eterogenee (4), come accadeva con i collegi uninominali della Mattarella. Serve pertanto un sistema elettorale misto, a prevalenza proporzionale (in questo senso, simile al tedesco) che però non "fotografi" perfettamente il peso elettorale di tutti i partiti sopra una certa soglia, stabilita per legge, cosa che vanificherebbe l'obiettivo 3 e che renderebbe ineluttabili coalizioni ancora più eterogenee di quelle attuali (4), per di più non vincolate da un accordo pre-elettorale. Un accordo che, nella pratica, si giustifica ed è realmente vincolante solo in presenza di un qualche premio di maggioranza o di un meccanismo maggioritario secco.

Serve un sistema elettorale che consenta una rappresentanza autonoma anche ai partiti minori (quelli che superino una soglia minima, non molto elevata, non prevista formalmente dalla legge, ma definita implicitamente dal meccanismo elettorale) e che al tempo stesso premi (implicitamente, senza forzare la ripartizione dei seggi con premi dati in blocco, in maniera automatica) chi accetta di giocare la propria autonomia in grandi partiti a vocazione maggioritaria. Partiti che si propongano come "aggregatori" di maggioranze alternative (come baricentro di ciascuno polo) e che non si preparino (o siano costretti) a formare «grandi coalizioni» (inevitabilmente più eterogenee e conflittuali di quelle attuali). Il fatto che ci siano due grandi partiti tra loro chiaramente alternativi, ancorché collocati in posizione moderata (moderatamente «a sinistra» o «a destra del centro»), è una garanzia anche per i partiti minori collocati su posizioni più estreme di non essere sistematicamente estromessi dal governo da maggioranze centriste. Anche piccoli partiti «di centro» possono mantenere, con il modello proposto, un certo potere negoziale, ma non possono pretendere di diventare il motore immobile del sistema. Infine, la soluzione individuata appare perfettamente in grado di rispondere all'iniziativa referendaria, sia in termini tecnici (giacché eliminando il premio rende impossibile il trasferimento del quesito sulla nuova normativa) sia in termini politici (giacché non prevede un sistema puramente proporzionale, ma favorisce invece il progressivo consolidamento di una dinamica bipolare basata su grandi partiti, muovendosi nella direzione indicata da quella iniziativa).

La proposta. Quello qui proposto combina pertanto elementi dei sistemi elettorali adottati in Germania, in Spagna e, tra il 1994 e il 2001, in Italia per il Senato. La maggiore somiglianza la ha

con il sistema elettorale adottato in Germania per le elezioni del 1949, e cioè con il sistema tedesco nella versione originaria. Ciononostante, il meccanismo è molto semplice ed è facilmente comprensibile sia per i candidati sia per gli elettori. La proposta è qui formulata a Costituzione invariata, a prescindere dalla possibile riduzione del numero dei deputati e dal possibile cambiamento del sistema di elezione dei senatori: è facilmente riformulabile anche nel nuovo quadro risultante da quelle possibili modifiche. Può essere adottato in maniera sostanzialmente identica per la Camera e per il Senato, quasi azzerando dunque il rischio di maggioranze difformi tra i due rami del Parlamento.

1) Collegi. L'Italia viene divisa in un numero di collegi pari alla metà dei seggi da assegnare, esattamente come nel sistema tedesco. Il totale quindi deve essere un numero pari, giocando con i seggi da assegnare alla circoscrizione estero e alla Valle d'Aosta;

2) Circoscrizioni. I collegi vengono aggregati in circoscrizioni composte da 6, 7 o 8 collegi e che quindi assegnano rispettivamente 12, 14 o 16 seggi. È assolutamente cruciale che non si vada oltre otto collegi. Se viene meno questo elemento, cade tutto l'impianto, per due ragioni. In primo luogo perché l'opinione pubblica non può più accettare liste bloccate che non siano almeno presentate sulla scheda elettorale (e una lista con più di otto nomi è "impresentabile"). In secondo luogo, perché è la dimensione della circoscrizione a istituire la «soglia implicita» antiframezzazione. La dimensione media delle circoscrizioni qui proposta (14 seggi disponibili) è più ampia di quella delle circoscrizioni spagnole (7) e dunque la soglia implicita in molti casi è più bassa. Ma mentre in Spagna la dimensione dei collegi (e dunque la soglia implicita) varia notevolmente da provincia a provincia (da 1 a più di 30 seggi), nella proposta qui presentata la variabilità è assai minore (da 12 a 16). Per questa ragione non ci sarebbe bisogno di stabilire nessuna soglia legale (al 5% su base nazionale in Germania, al 3% su base circoscrizionale in Spagna).

3) Candidature e scheda. Nell'ambito di ciascuna circoscrizione, gli elettori trovano sulla scheda, sotto al simbolo di ciascun partito, il nome del candidato di collegio e, più in basso, in un blocco separato ma chiaramente riconducibile al medesimo partito, in caratteri più piccoli, la corrispondente lista circoscrizionale di 6, 7 o 8 candidati. Le liste sono alternate per genere. Nell'ambito di ciascuna circoscrizione, nessuno dei due generi può essere rappresentato per meno del 40% tra i candidati di collegio di ciascun partito. Il ritorno al collegio uninominale, pur con una formula proporzionale, fa sì che i candidati possano, come in Germania, essere selezionati in elezioni primarie. Le primarie potrebbero anche essere solo di collegio, con ripescaggio nella lista circoscrizionale dei migliori perdenti.

4) Voto. L'elettore (al contrario che nel sistema tedesco, ma come per il Mattarella-Senato) dà un solo voto, che vale sia per l'assegnazione dell'unico seggio attribuito con formula plurality nel collegio, sia per l'assegnazione dei seggi su basi proporzionali in ambito circoscrizionale.

5) Eletti nei collegi. Vengono innanzitutto dichiarati eletti i candidati che, nel loro collegio, hanno ottenuto il maggior numero dei voti.

6) Ripartizione dei seggi in ambito circoscrizionale. Si stabilisce poi a quanti del complesso dei seggi (uninominali + lista) avrebbe diritto ciascun partito al livello circoscrizionale su basi proporzionali. Si procede dunque alla ripartizione dei seggi complessivamente disponibili (16, in una circoscrizione fatta da 8 collegi) come nel sistema tedesco, con tre differenze: a) si applica il metodo d'Hondt, come nel sistema tedesco dal 1949 al 1985, invece del metodo Hare-Niemayer attualmente in uso in Germania (l'assenza di uno sbarramento nazionale deve essere compensata da una formula un po' più esigente per ridurre la frammentazione); b) lo si applica circoscrizione per circoscrizione (come nello spagnolo e come nel tedesco del 1949); c) se uno o più partiti ottengono nei collegi uninominali un numero di seggi superiore a quelli a cui avrebbero diritto secondo la ripartizione proporzionale, li conservano e (contrariamente al caso tedesco in cui il numero dei parlamentari diventa variabile) si procede ad una nuova ripartizione su basi proporzionali dei seggi restanti tra gli altri partiti. Questa ultima differenza rispetto al caso tedesco tende a produrre alterazioni minime nella ripartizione dei seggi, purché si sia in presenza di un sistema bipolare

basato su due grandi partiti (in Germania nel 1949 ci furono solo 2 überhangmandaten). Ma è essenziale appunto per garantire che, nel lungo termine, quella condizione non venga meno.

7) Assegnazione degli ulteriori seggi ai candidati. Gli ulteriori seggi spettanti a ciascun partito, rispetto a quelli già assegnati per la vittoria nel collegio, vengono anzitutto assegnati ai migliori perdenti nei collegi uninominali (come nel sistema Mattarella-Senato). Se questi non bastano, si passa ai candidati della lista circoscrizionale, secondo l'ordine di presentazione. Si noti che le possibili critiche contro le liste bloccate valgono molto poco in questo caso. In pratica queste liste servono perché, nell'ipotesi qui proposta, al contrario della Mattarella-Senato, la componente proporzionale è preponderante rispetto a quella maggioritaria. Ma i candidati di lista verrebbero ripescati solo nel caso piuttosto raro in cui un partito abbia diritto, su basi proporzionali, a più del 50% dei seggi disponibili nella circoscrizione.

Un punto di equilibrio. Per i partiti minori con un consenso inferiore al 5% su base nazionale, il sistema proposto, pur peggiorativo rispetto a quello in vigore, è meno penalizzante sia rispetto al modello referendario sia rispetto al sistema tedesco attuale: la soglia implicita nelle circoscrizioni da 8 collegi (con 16 seggi in palio) è tra il 4 e il 5 a livello di singola circoscrizione. Quindi, anche partiti con percentuali di voto esigue al livello nazionale, che ottengano intorno al 5% in una o più circoscrizioni, potrebbero ottenere seggi in quelle circoscrizioni. D'altro canto, il sistema proposto è peggiorativo rispetto a quello in vigore solo per i piccoli partiti che siano partner di una delle due maggiori coalizioni. Il sistema attualmente in vigore in Italia, infatti, non consentirebbe loro di sopravvivere se decidessero di rimanere indipendenti o se nessuna delle due coalizioni li accettasse come alleati. I partiti più grandi a vocazione maggioritaria vengono avvantaggiati, rispetto alla Calderoli, dal metodo d'Hondt e dalla dimensione delle circoscrizioni; verrebbero inoltre avvantaggiati dalla componente maggioritaria nelle aree in cui i loro candidati uninominali risultassero sistematicamente primi, pur ottenendo soltanto la maggioranza relativa dei voti. Il modello referendario sarebbe ovviamente per loro molto più vantaggioso, ma li indurrebbe a negoziare - anche se da posizioni di forza - la presenza di candidati di altri partiti nel proprio «listone». I partiti (o i possibili nuovi raggruppamenti) di medie dimensioni (sinistra radicale, centristi) otterrebbero, è vero, qualche seggio in meno rispetto a quelli garantiti dal sistema tedesco (ora in vigore), ma non sarebbero più costretti a presentarsi forzatamente coalizzati come oggi o nei listoni prodotti dal referendum; né subirebbero la rigida sottorappresentazione o l'esclusione dalla rappresentanza che l'adozione del sistema spagnolo produrrebbe in molte province. In conclusione, mi pare che il sistema proposto possa soddisfare meglio di altri le quattro esigenze citate all'inizio, senza sacrificarne troppo qualcuna, ripartendo equamente i costi dell'adattamento tra partiti piccoli, medi e grandi. Il tedesco puro gioca, nel medio termine, solo a danno dei piccoli e a favore dei partiti di medie dimensioni (sinistra estrema e Udc), i quali vedono crescere il loro potere negoziale nei confronti dei grandi, senza peraltro che siano garantiti il perdurare della dinamica bipolare e la coerenza programmatica delle maggioranze di governo. Lo spagnolo giova solo ai partiti a vocazione maggioritaria, chiudendo le porte ai piccoli e riducendo drasticamente il potere negoziale dei medi. Il Mattarella, il doppio turno francese, la Calderoli e il sistema referendario, nella misura in cui possono indurre (con intensità e modi diversi) a formare cartelli elettorali ampi ed eterogenei, non riducono la frammentazione, sovra-dimensionano i piccoli e il loro potere di ricatto, non garantiscono la coesione programmatica delle maggioranze. D'altro canto se tali sistemi fossero interpretati dai grandi partiti in chiave genuinamente maggioritaria, se cioè i grandi partiti si presentassero da soli (cosa più probabile con l'uninomiale a doppio turno) verrebbero esclusi dalla rappresentanza quasi tutti gli altri (una delle ragioni per cui lo stesso Sarkozy propone una revisione del sistema elettorale francese).