LA RIVISTA

1/2013

Del Porcellum non si butta via niente

In rete

La Rivista, Numeri, Del Porcellum non si butta via niente

Redazione | 9 Dicembre 2013

Dossier sulle riforme costituzionali e istituzionali in Acli.it

La legge nell'Urna in Corriere.it

Porcellum, Mattarellum e doppio turno alla francese in Repubblica.it

Legge elettorale, sfida Camera-Senato in La Stampa.it

La consulta azzoppa il Porcellum, in Avvenire.it

La legge elettorale, in Astrid-online.it

Una sentenza creativa, in Il Sussidiario

Riflessioni sulla legge elettorale

Roberto Rossini | 9 Dicembre 2013

Il Porcellum ha sempre goduto di pessima stampa, ma ha resistito e probabilmente ha bloccato lo sviluppo del nostro Paese. Ma la sentenza del 4 dicembre 2013 della Corte Costituzionale ha finalmente segnato l'inizio della fine. Il Porcellum è stato approvato con una legge del 21 dicembre 2005. Sono passati esattamente otto anni, eppure era ancora lì. Inamovibile. E dire [...]

Il Porcellum ha sempre goduto di pessima stampa, ma ha resistito e probabilmente ha bloccato lo sviluppo del nostro Paese. Ma la sentenza del 4 dicembre 2013 della Corte Costituzionale ha finalmente segnato l'inizio della fine.

Il Porcellum è stato approvato con una legge del 21 dicembre 2005. Sono passati esattamente otto anni, eppure era ancora lì. Inamovibile. E dire che è più volte cambiato il Presidente del consiglio, che il Parlamento si è più volte rinnovato, che perfino il Papa non è più quello di prima: niente da fare, lui era lì. Il Porcellum garantiva un'insperata stabilità, sia di sé medesimo sia di una parte della nostra classe dirigente. Ma allora, a fronte di queste piccole evidenze, ci è venuto qualche ragionevole dubbio.

Il primo: e se il Porcellum fosse funzionale ad un modello di gestione della politica o ad un'altra visione della rappresentanza politica? L'articolo di Stefano Semplici ci provoca attraverso un'idea che merita di essere discussa, perché l'Italia sembra in difficoltà ad assumersi fino in fondo la responsabilità che il modello democratico richiede. Ma c'è anche un secondo dubbio: e se il Porcellum fosse il risultato di paure condivise da tutte le forze politiche? L'articolo di Francesco Clementi ci parla esattamente di questa fase cloud, dove prevale l'idea del rischio, di una tale incertezza da impedire di scegliere, pur in un periodo in cui di scelte precise ci sarebbe bisogno. Insomma, sembra che il Porcellum abbia messo bene in luce il nostro deficit democratico, perché la democrazia richiede l'assunzione sia di responsabilità sia di rischi per i partiti politici. Il Porcellum è un modo per non scegliere fino in fondo: ben lo esprime la riflessione di Maria Grazia Rodomonte che, con praticità, misura questa legge elettorale attraverso un tema sempre trattato e mai tradotto fino in fondo in

realtà, ovvero le pari opportunità. Insomma i lati negativi non mancano: il testo di Marco Olivetti sintetizza con chiarezza gli elementi-chiave di questa legge e gli elementi che destano più perplessità. È un'ottima bussola per orientarci verso ciò che inizia a prospettarsi davanti a noi.

Di alternative ce ne sono: abbiamo selezionato **In rete** una rassegna di testi per analizzare e approfondire. Lo ribadiamo: scegliere la giusta legge elettorale significa assumere più pienamente sia la responsabilità democratica sia i rischi che il mestiere democratico comporta. Insomma, si tratta di combattere l'idea che la politica sia mangiare, ingurgitare costine di potere o qualche lombo di privilegio col conto pagato dai fondi pubblici. Abbiamo un'idea più dietetica della politica, più rispettosa. Quell'idea che nutre la democrazia.

Su di noi… qualche nuvola

Francesco Clementi | 14 Novembre 2013

La legge elettorale è uno strumento a servizio della democrazia per garantire il rapporto tra cittadini e i loro rappresentanti.
rnPer cambiarla è necessario superare le paure, le indecisioni e le divisioni che paralizzano le forze politiche.

La legge elettorale è il meccanismo che trasforma i voti in seggi, dando così piena attuazione alla forma democratica. Tuttavia, come il costituzionalismo meno formalista ha ampiamente sottolineato e poi come da cittadini abbiamo potuto sperimentare, si tratta anche della **legge per eccellenza più politica**, perché attua il rapporto di rappresentanza.
La legge elettorale disegna l'assetto del potere, consentendo di scegliere modi, forme ed effetti che le dinamiche politiche possono determinare nel delineare un sistema politico-partitico.
Insomma, si tratta della tavolozza che consente all'elettorato-pittore di disegnare il quadro.

Dunque, è una legge utile alla democrazia, in quanto consente di dare piena attuazione al principio rappresentativo ma è, al tempo stesso, indice e parametro di come i soggetti politici rilevanti di un ordinamento intendono le loro responsabilità verso gli elettori e di come intendono i loro rapporti reciproci.

Il duplice senso che incarna la legge elettorale, rappresenta appieno il nostro dilemma: quello di una legge elettorale, che tutti gli attori politici pubblicamente dechiarano sia necessario modificare (compreso il suo estensore materiale il Sen. Calderoli), eppure che non viene modificata. Certo, non manca l'impegno di molti, come quello dell'On. Roberto Giachetti che ne sta facendo – e non da ora, ma già dalla scorsa Legislatura – un simbolo di evidente lotta politica non violenta. Tuttavia, coloro che davvero credono in ciò sono pochi, nonostante – si badi bene – i ripetuti e numerosi appelli del Presidente Napolitano.

Perché allora non si arriva ad una nuova legge elettorale?
Perché il Governo non ricorre al decreto legge, motivato dalla "straordinaria necessità ed urgenza"?

La ragione è presto detta: perché essendo la legge elettorale quella che delinea “i rapporti di forza” tra i partiti politici, questi non sono ancora così stabili da essere in grado di sapere – con consapevolezza – ciò che sono, ciò che vogliono essere e come vorranno porsi in una eventuale prossima competizione politica. Il sistema politico, infatti, sta ancora tentando di ristrutturarsi, per cui vive ancora una fase *cloud*, **di sospensione fra le nuvole**.

D’altronde, dei quattro macro soggetti politici oggi in Parlamento (Pd, Pdl, Scelta civica e Movimento 5 stelle) ciascuno di essi ha un argomento intellegibile per non scegliere fino in fondo la proposta di legge. Infatti, mentre il Pd è alla vigilia di un tormentato congresso, alla fine del quale – forse – potrà esprimere chiaramente un verso, una scelta politica unitaria, il Pdl si sta ancora interrogando se le ragioni dello stare insieme delle sue due anime consentano di slegare il voto sulla decadenza di Berlusconi dalle sorti del governo di larghe intese. Per quanto riguarda Scelta Civica è evidente ai più il percorso di dissoluzione imboccato, così come si può chiaramente capire che per un movimento come è il Movimento Cinque Stelle, essere parte di un accordo generale vuol dire abdicare all’ottica con la quale è in Parlamento, ossia essere anti-sistema. Per cui qualsiasi accordo con tutti gli altri sulla legge elettorale sarebbe quindi un non senso per la cultura “senza se e senza ma”.

Dovremo aspettare il promunciamento della Corte? Mi auguro di no. Non da ultimo perché il clima di sfiducia che c’è contro le istituzioni sta raggiungendo livelli insostenibili, che non permettono alla politica ulteriori ritardi.

L’etica del Porcellum

Stefano Semplici | 14 Novembre 2013

Dietro il Porcellum si cela una visione della rappresentanza “monarchica”, perché Il confronto fra le idee si risolve in un confronto fra aspiranti premier, e “dispotica”, perché il meccanismo di scelta dei parlamentari esalta l’autoreferenzialità della politica. Questo alimenta la distanza tra elettori ed eletti.

Il Porcellum costringe alla coalizione e impedisce ai cittadini di scegliere i loro rappresentanti. L’incentivo fortissimo alla coalizione venne proposto come soluzione al problema della stabilità dei governi e delle loro maggioranze, intesa come premessa della governabilità.

La lista bloccata avrebbe dovuto impedire gli effetti perversi della doppia “competizione” generata dalle preferenze, che trasformano i candidati della propria lista in avversari e finiscono più facilmente per dare allo scontato *lip service* della promessa elettorale la tangibile concretezza del voto di scambio.

I fatti hanno dimostrato non solo che il prezzo era alto, ma anche che è stato pagato invano. Coalizioni nate semplicemente per vincere non garantiscono stabilità, ma solo una tregua che dura fino alla spartizione dei seggi: la loro solidità è inversamente proporzionale alle dimensioni e alla retorica sacralizzazione dei programmi sui quali dovrebbe poggiare la loro credibilità.

Parlamentari che devono la loro elezione ad un leader tenderanno proprio per questo ad essergli fedeli fino a un certo punto, cioè fino a quando dura la sua capacità di aggregare consenso: la cooptazione si rinnova ad ogni legislatura e fra un’elezione e l’altra, come si sa, non c’è vincolo di mandato...

È arrivato il momento di affrontare il vero problema etico del Porcellum. Questo sistema elettorale è funzionale ad una **visione “monarchica” e “dispotica”** della rappresentanza. Monarchica, perché risolve il confronto fra idee in un confronto fra aspiranti premier, restando questa l’unica scelta lasciata al popolo, titolare costituzionale della sovranità. Dispotica nel senso kantiano del termine, perché il meccanismo di scelta dei parlamentari

esalta l'autoreferenzialità della politica e tradisce il desiderio di eliminare ogni dialettica reale fra potere legislativo ed esecutivo, raccolti e risolti nell'unzione elettorale del"re" (leader carismatico o volto televisivo di una oligarchia di partito) e dei suoi cerchi più o meno magici. Forse è proprio per questo che nessuno vuole davvero buttare il Porcellum. Ma si può seriamente sostenere che è questo il modo per restituire lo scettro ai cittadini?

Parità di accesso in Parlamento: una chimera?

Maria Grazia Rodomonte | 14 Novembre 2013

Nonostante la maggiore presenza della componente femminile nell'attuale Parlamento, la questione dell'accesso alle cariche elettive segnala un evidente ritardo. L'ipotesi di una nuova legge elettorale può offrire un'occasione preziosa per colmare il deficit democratico.

Una delle principali novità che ha contrassegnato l'ultima tornata elettorale in Italia è certamente rappresentata dalla maggior presenza femminile mai registrata in passato, sia nelle liste presentate dai partiti che, conseguentemente, in seno al nuovo Parlamento.

Le donne attualmente presenti alla Camera dei deputati sono infatti il 28,4% del totale dei rappresentati ed al Senato il 27% facendo così passare il nostro Paese dal 63° al 34° posto nella classifica mondiale della donne presenti negli organi rappresentativi stilata periodicamente dall'Ipu (Interparlamentary Union). Si tratta di una novità di non poco conto, in particolare se si guarda alla presenza femminile in Parlamento nelle passate legislature. Nella XVI legislatura, infatti, le donne presenti nella Camera dei deputati erano in tutto 136 e al Senato 61, quindi, rispettivamente, il 21,6% e il 19% del totale dei rappresentanti, dato quest'ultimo che aveva già rappresentato una limitata conquista rispetto al passato. Nelle altre legislature si registrava infatti una presenza femminile anche notevolmente inferiore: nella XII legislatura le donne sono circa il 12% del totale dei parlamentari; nella XIII e nella XIV legislatura la presenza femminile si attesta attorno al 10% circa per poi tornare a registrare un lieve aumento nella XV legislatura con 109 donne presenti alla Camera e 45 al Senato, dunque rispettivamente il 17,3% e il 14% dei rappresentati.

Alla novità segnalata ha tuttavia contribuito esclusivamente la scelta operata dai principali partiti di candidare, anche attraverso le cosiddette "primarie" – con le quali in molti casi nelle ultime elezioni si è provveduto alla selezione delle candidature – un numero all'incirca pari di donne e di uomini, in assenza cioè di qualunque previsione in materia di parità di genere nella legge elettorale attualmente vigente per Camera e Senato.

Tutto quanto evidenziato induce allora a ritenere che, se certamente ci sono segnali di un cambiamento in atto e che il tema della parità di accesso alle cariche elettive è attualmente oggetto di una crescente attenzione nel nostro Paese, tuttavia **resta evidente il ritardo dell'Italia** in questo settore rispetto alla maggior parte dei Paesi occidentali. Le ragioni di tale ritardo possono essere certamente ascritte a fattori numerosi e diversi ma ad essi si accompagna anche l'assenza di norme antidiscriminatorie nella legislazione elettorale per Camera e Senato attualmente vigente; di norme cioè che contribuiscano ad eliminare gli ostacoli che hanno fino ad oggi impedito alle donne di essere candidate e di venire eventualmente elette.

In effetti, è necessario segnalare che mentre per le elezioni regionali già da tempo le singole Regioni hanno provveduto – pur se con strumenti non sempre incisivi – ad introdurre norme antidiscriminatorie volte a favorire le candidature femminili e che, nel 2012, è stata prevista la doppia preferenza di genere per le elezioni nei comuni (l. n. 215 del 2012), nulla è disposto invece nella attuale legge elettorale n. 270 del 2005 in materia di parità di accesso alle cariche elettive; legge con la quale, come è noto, si sono svolte le elezioni per il rinnovo del Parlamento il 24 e 25 febbraio 2013. Ciò pur non essendo mancati, già nella trascorsa legislatura, tentativi, rivelatisi di fatto infruttuosi, di giungere in tempi rapidi ad una modifica del "Porcellum".

In realtà, già all'epoca del dibattito parlamentare per l'approvazione della legge n. 270 del 2005 non mancarono emendamenti volti ad introdurre un limite alle candidature di un sesso rispetto ad un altro, ma tali emendamenti vennero tutti respinti determinando così quell' "assordante silenzio" (cfr. M. Raveraira, federalismi.it, 3/2010) che in materia di pari opportunità deve essere oggi segnalato con riferimento alla legislazione elettorale per Camera e Senato. Il problema della modifica della attuale legge elettorale si è ovviamente riproposto dopo i risultati elettorali e la difficile formazione del governo Letta.

La strada per l'approvazione di una nuova legge elettorale, ovvero anche quella per apportare solo alcuni limitati "ritocchi" all'attuale "Porcellum", appare tuttavia costellata da ostacoli, considerando sia le divisioni tra i principali partiti che appoggiano il governo, sia le divisioni presenti anche all'interno di quegli stessi partiti. Sul futuro della legge elettorale pesa inoltre **la decisione della Corte costituzionale**.

Difficile dire quindi con quale legge elettorale si andrà al voto, se ciò avverrà prima del termine naturale della legislatura, e se, per quell'epoca, saranno state introdotte o meno modifiche volte a favorire la presenza femminile nelle candidature. Ovvero se ancora una volta, come è accaduto per le passate elezioni, la scelta circa la presenza di un certo numero di donne sarà ancora tutta demandata esclusivamente alla volontà o, se si preferisce, alla "buona volontà", delle segreterie di partito.

Il rebus della riforma elettorale

Marco Olivetti | 14 Novembre 2013

Superare il Porcellum è banco di prova per la capacità italiana di rinnovare le istituzioni democratiche. Il percorso di riforma della Legge elettorale, in discussione da oltre 30 anni, è estremamente complesso perché entra in rapporto con le norme costituzionali sulla forma di governo, col sistema dei partiti e con la cultura politica.

La riforma della legge elettorale è in agenda in Italia dalla fine degli anni ottanta. Dopo la riforma seguita al referendum del 1993, la questione è rimasta aperta, in quanto molti ritenevano che il sistema prevalentemente maggioritario previsto dal Mattarellum dovesse essere completato, eliminando i residui di proporzionale in esso presenti.

Dopo la riforma del 2005, il c.d. Porcellum ha goduto quasi sempre di cattiva stampa. Oggi se ne invoca da alcuni una riforma immediata, in modo da assicurare che le prossime elezioni non si svolgano con questa legge. Altri sottolineano invece che occorre abbinare la riforma elettorale con quella della Costituzione, e in particolare con la riforma del bicameralismo.

La legge elettorale attuale è caratterizzata da **tre elementi** di fondo:
a) la competizione si svolge fra liste di candidati – corrispondenti di norma a partiti politici – in circoscrizioni plurinominali di grandi dimensioni (nelle maggiori si eleggono oltre 40 deputati);
b) l'elettore esercita il diritto di voto scegliendo una lista di partito e non può esprimere preferenze per i candidati inseriti nelle liste;
c) il riparto dei seggi avviene in ragione proporzionale ad i voti ottenuti, ma con due fondamentali correzioni:
c1) le liste che non raggiungono una soglia di sbarramento sono escluse dal riparto;
c2) la lista o coalizione di liste che ottiene il maggior numero di voti consegue un premio di maggioranza (non vi è un voto per la coalizione, ma il voto al partito si trasferisce automaticamente alla coalizione di cui esso fa parte).

Queste due correzioni operano poi in maniera diversa alla Camera ed al Senato: mentre alla

Camera esiste uno sbarramento del 4 per cento per le liste individuali, che scende però al 2 per cento per le liste inserite in coalizioni che superino il 10 per cento dei voti, al Senato lo sbarramento è al 3 per cento per le liste coalizzate (purché la coalizione di cui fanno parte superi il 20 per cento) e all'8 per cento per le liste non coalizzate. Diverso è anche il modus operandi del premio di maggioranza: alla Camera esso opera su scala nazionale e conferisce pertanto la maggioranza dei seggi alla lista o coalizione di liste che ottiene il maggior numero di voti; al Senato esso opera su base regionale, con la conseguenza che è probabile che il combinarsi dei premi regionali non produca una maggioranza nell'assemblea.

Le critiche a questo sistema elettorale sono state molteplici.
In primo luogo si è ritenuto che le liste bloccate (anche per la loro lunghezza) privino l'elettore di un rapporto diretto con i parlamentari (per i quali si è parlato addirittura di "nominati", alludendo al fatto che essi sarebbero scelti dai partiti, non dagli elettori).
In secondo luogo, si è criticata l'eccessiva ampiezza del premio di maggioranza previsto per la Camera, soprattutto il fatto che non sia prevista una soglia minima perché esso scatti.
In terzo luogo il diverso *modus operandi* dei due premi di maggioranza – alla Camera ed al Senato – è stato ritenuto irragionevole. Infine, è stata censurata la possibilità delle candidature multiple, in diversi collegi elettorali (che è stata effettivamente utilizzata da vari leaders di partito, contribuendo così ad accentuare la natura "personale" di molti partiti italiani.

Fra l'altro, le prime due critiche si sono tradotte in questioni di costituzionalità, che alcuni mesi orsono la Corte di Cassazione ha posto alla Corte costituzionale, la quale si pronuncerà verosimilmente alla fine dell'anno.
Se le critiche al Porcellum sono ormai unanimi (esso non è difeso neppure da Casini e Calderoli, i suoi autori politici), non vi è però unanimità su come riformarlo. E ciò non deve stupire: **la legge elettorale è la più importante fra le leggi ordinarie** in materia di organizzazione dello Stato. Essa è strettamente connessa con le norme costituzionali sulla forma di governo, col sistema dei partiti e con la cultura politica. In particolare, se si muove dall'idea che la legge elettorale debba favorire la formazione di una maggioranza parlamentare, il tema della riforma elettorale cozza con il bicameralismo perfetto, specialmente in un contesto politico ormai tripolare, come quello delineatosi dopo le elezioni dello scorso febbraio (in ben 3 delle 6 elezioni svoltesi col sistema maggioritario – quelle del 1994, del 2006 e del 2013 – la maggioranza del Senato non coincideva con quella della Camera).

Fra le molte proposte di riforma si può comunque menzionare quella della Commissione per le riforme costituzionali nominata dal governo Letta (i c.d. "saggi"), la quale ha suggerito – sia pure come proposta prevalente e non come proposta unanime o esclusiva – che il Porcellum sia corretto in due punti fondamentali: da un lato inserendo al suo interno la

possibilità per gli elettori di esprimere un voto di preferenza (o, in alternativa, un sistema di collegi uninominali per una quota dei deputati da eleggere) e dall'altro prevedendo che qualora nessun partito o coalizione di partiti ottenga la maggioranza dei seggi, si faccia luogo ad un secondo turno elettorale, nel quale la forza più votata conseguirebbe la maggioranza dei seggi (dunque come accade oggi, ma sulla base della maggioranza dei voti che la forza politica vincitrice acquisirebbe nel secondo turno elettorale, non sulla base di una maggioranza relativa anche molto debole). Ma questa soluzione presuppone il superamento del bicameralismo paritario, per il quale è necessaria una riforma costituzionale (che dovrebbe mettere a norma il nostro regime parlamentare con gli standard europei). Ancora una volta si vede come il rapporto fra riforme elettorali e riforme costituzionali è assai complesso: le due dimensioni sono intrecciate e oggi l'una richiede l'altra.