

**Giovanni Galloni**

**Appunti per la riforma della legge elettorale**

1. La riforma della legge elettorale vigente per la Camera dei Deputati deve essere approvata con una maggioranza più larga di quella che sostiene in Parlamento il Governo e comunque diversa, così come deve essere da quella che, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, consente la revisione possibile della Costituzione e delle altre leggi costituzionali. La legge elettorale politica col sistema rigidamente proporzionale voluta dai partiti ricomposti, dopo la seconda guerra mondiale, ha avuto tuttavia da parte dei sostenitori dei principi fondamentali della Costituzione proposte di attenuazione secondo tre orientamenti. Il primo orientamento è stato quello di Alcide De Gasperi il quale, si rendeva conto che, nel sistema internazionale, fissato dal patto di Yalta, il Pci, pur facendo parte integrante della vita nazionale per aver votato per la Repubblica e per la Costituzione, non poteva far parte della maggioranza di Governo. Di conseguenza, in presenza di un sistema elettorale proporzionale rigido, si rendeva necessaria una coalizione dei partiti democratici non legati al Pci per formare il Governo; la conseguenza era a causa degli orientamenti vari dei partiti democratici alleati nel Governo l'incapacità di mantenere in vita un Governo per un'intera legislatura (un Governo non poteva infatti durare in linea di massima, più di un anno). Per questo De Gasperi propose alla coalizione che avesse raggiunto il 50% più uno dei voti, di ottenere un premio di maggioranza del 20%. Come è noto, questa legge definita "truffa" dall'opposizione comunista passò a fatica a causa dell'ostruzionismo parlamentare, pur avendo probabilmente consentito il passaggio nelle elezioni politiche del 1953, se si fossero revisionate e attribuite le schede nulle ai seggi, De Gasperi preferì non insistere nella rottura verticale del Paese e prese atto che si dovesse tornare al proporzionale anche maggiormente irrigidito. E tuttavia De Gasperi, come ebbe a dire nell'ultimo discorso tenuto come segretario della Dc al Congresso di Napoli nel giugno del 1954, confermò la necessità di tornare a correggere il sistema elettorale proporzionale rigido con la concessione di un premio di maggioranza al vincitore per consentirgli un Governo più stabile.

2. Il secondo orientamento riformatore del sistema elettorale rigidamente proporzionale è quello che si può attribuire ad Aldo Moro e che fu perfezionato dal

professore senatore Roberto Ruffilli, nominato da De Mita dirigente del Dipartimento di Stato e delle Istituzioni nella Prima Commissione bicamerale per la revisione della Costituzione (presieduta dall'on. Aldo Bozzi) nel settembre 1983.

Aldo Moro, quando nell'autunno del 1952 De Gasperi insisteva per correggere la legge elettorale con l'introduzione del premio di maggioranza a favore della coalizione vincitrice, era facente funzione del Presidente del gruppo Dc alla Camera dei Deputati e si offerse, con qualche probabilità di successo, di trattare con il P.C.I. e il gruppo misto alla Camera per raggiungere un accordo offrendo una riduzione del premio elettorale di maggioranza. Ma questa proposta fu respinta dalla maggioranza del partito e del gruppo Dc, anche su pressione dei partiti laici di centro (il liberale e il socialdemocratico).

Roberto Ruffilli su "Il Popolo" del 30 settembre 1983 disse fra l'altro: "Le norme istituzionali debbono soddisfare sia l'esigenza di mettere in grado l'elettorato di scegliere uomini e programmi di Governo, con il superamento dei limiti del sistema elettorale proporzionale, sia l'esigenza di mettere in grado il Governo di decidere e il Parlamento di controllare". E aggiunse, riferendosi al pensiero di Moro, "Solo dando risposte in modo graduale, ma in ogni caso organico, alle esigenze predette, diventa possibile l'avviamento di una "democrazia compiuta" in grado di coniugare il principio di maggioranza con la regola di alternanza". E poco dopo nella Tavola Rotonda (Rivista Itinerari, luglio - agosto 1985, *Le riforme istituzionali dalle polemiche alle proposte*) affermò: "La regola fondamentale della liberaldemocrazia è quella della maggioranza. Questa impone che la maggioranza sia messa in grado di formarsi e di funzionare". Ed aggiunse: "In tale contesto va riesaminato il rapporto Governo - Parlamento, nonché la questione del sistema elettorale". Infine, in polemica con Craxi, in una lettera inviata al Presidente della Commissione bicamerale Bozzi, Ruffilli suggeriva una correzione del sistema elettorale proporzionale per arrivare ad una maggioranza solida e assoggettata al controllo di un'opposizione alternativa. In sede elettorale ogni partito doveva essere messo in grado di indicare agli elettori "con quali forze si intende allineare per realizzare il programma di Governo".

Nella seduta del 18 luglio 1986 della Commissione bicamerale (*Materiali per la riforma elettorale*, Il Mulino 1987 pago 45) Ruffilli ritorna ancora esplicitamente al pensiero di Moro e punta su riforme della legge elettorale che vanno realizzate tenendo conto della "presenza di un sistema multipartitico". Ruffilli dà nel merito le seguenti indicazioni: riduzione del numero dei seggi in ogni circoscrizione elettorale della Camera (non meno di 5 e non più di 10) e limite delle preferenze (non più di due).

Tassativa - aggiunge Ruffilli - rimane per la Dc la ricerca di accordo più ampio possibile per formare il Governo.

Infine il 1° agosto 1986 Ruffilli pubblica su "Il Popolo" l'ultimo suo articolo nella stessa data nella quale fu stipulato l'accordo tra Craxi e De Mita per il conferimento della Presidenza del Consiglio a Bettino Craxi insieme con l'impegno al passaggio di tale presidenza entro il 31 marzo 1987 a un leader democristiano (presumibilmente De Mita). Ruffilli era incerto sulla possibilità che questo patto garantisse la stabilità del Governo, perché non si trattava di un accordo su un programma, ma di un accordo di potere. Ruffilli pensava infatti che la stabilità in un sistema multipartitico "si persegue solo attraverso un patto di coalizione da concludersi prima delle elezioni, in modo da mettere in grado un sistema pluripartitico di esprimere con un'ampia maggioranza un Governo possibilmente di legislatura". Questa posizione "era in polemica con Craxi per il quale l'alleanza per fare il Governo doveva farsi solo "dopo le elezioni sulle basi di un accordo di potere e non di programma".

Dopo pochi giorni Roberto Ruffilli fu assassinato dalle Br che furono riconosciute come gli esecutori materiali dell'omicidio, ma non furono i reali mandanti, come non lo erano state né di Moro, né di Bachelet.

3. Il terzo orientamento riformatore del sistema elettorale vigente si ritrova infine in Gianfranco Fini.

Fini è stato, dopo Almirante, il segretario del Movimento Sociale Italiano e cioè il partito che ha raccolto, dopo l'inizio del periodo costituente, non tanto l'eredità del fascismo ormai definitivamente sconfitto dalla guerra, quanto una possibile presenza nella democrazia italiana ed ha fatto parte della esigua minoranza che ha votato contro la Costituzione. Fini ha conosciuto molto bene i limiti del Msi e lo ha saputo fin da quando era ragazzo, allorché fu accolto nella casa di Almirante e poi quando ancora giovanissimo fu deputato del Msi. Sapeva cioè che la seconda guerra mondiale aveva sconfitto l'ideologia nazifascista e non c'era stato più posto per il ritorno di un regime dittatoriale fascista in nessuna parte del mondo. Per questo il Msi ha potuto essere in Italia un partito - sia pure nostalgicamente legato al vecchio fascismo - anche se non poteva collocarsi nell'ambito dei partiti democratici di maggioranza o di opposizione che avevano votato la Costituzione. Era tuttavia presente in Parlamento sulla base dei voti raccolti.

Questo avvenne fino al 1989 quando, a seguito del crollo del muro di Berlino, si è conclusa la cosiddetta terza guerra mondiale sviluppatasi tra Est ed Ovest e conclusasi sul piano economico senza spargimento di sangue con la vittoria dell'Ovest e la crisi definitiva del Pcus. Allora Fini era diventato l'erede di Almirante.

Nella presentazione alla Camera dei Deputati del mio libro su *Dossetti profeta del nostro tempo*, Gianfranco Fini (*Il futuro della libertà*, Rizzoli 2009 pago 47 e seg.) si è trovato d'accordo con me e con gli altri presentatori sia Raniero La Valle (*Le due Italie*, pag. 62) che Rosy Bindi (*Quel che è di Cesare*, pag. 118 e seg.).sul fatto che dopo la caduta del muro di Berlino, si è aperta la crisi di tutti i partiti ideologici sia quelli laici (dal liberale al comunista) sia quelli ispirati a principi religiosi (come la Dc). Ma si era aperta anche la crisi del vecchio Msi.

In vista delle elezioni in Italia avvenute nel 1994, Gianfranco Fini, ancora segretario del Msi non ebbe difficoltà ad allearsi con Berlusconi e con la Lega per la formazione di una nuova maggioranza, ma poi con il Congresso di Fiuggi trasformò il Msi in Alleanza Nazionale, e cioè in un partito che non si dichiara più nostalgico del fascismo e respingeva, di conseguenza, del fascismo la dittatura e il razzismo, esso tendeva a qualificarsi democratico e costituzionale e tuttavia con un programma di destra democratica e costituzionale.

Il passo ulteriore conseguente fu quello di trasformare il suo partito come partito cofondatore con Berlusconi della maggioranza parlamentare e di Governo. Fini è diventato oggi titolare di un movimento che si sta trasformando in partito autonomo il quale persegue insieme due obiettivi. Il primo è quello di mettersi alla pari con tutti i partiti democratici che rispettano la Costituzione vigente nei suoi principi fondamentali e la legge elettorale politica vigente e di accettare pertanto di entrare a far parte di una maggioranza possibilmente più ampia e comunque diversa da quella che dà vita ad una maggioranza parlamentare e di Governo; una maggioranza cioè che tende ad una possibile revisione della Costituzione ai sensi dell'art. 138 della Costituzione e ad un cambiamento della legge elettorale politica.

Il secondo obiettivo è quello di qualificare il partito nascente su un programma di destra democratica con l'intento di dar vita, previe eventuali alleanze, ad una maggioranza parlamentare e ad un Governo di destra per un'intera legislatura.

4. Da questi tre orientamenti riformatori, facenti capo rispettivamente a De Gasperi, a Moro e Ruffilli e da ultimo a Gianfranco Fini, nascono i principi per dare vita ad una riforma urgente della legge elettorale prima che si indichino nuove elezioni politiche. Il contenuto di questa legge non è essenziale. Essenziale è invece in primo luogo che la legge elettorale nuova non pregiudichi in modo indiretto i principi o i valori fondamentali della Costituzione facendo dire, come è stato detto, che la maggioranza parlamentare eletta dalle passate consultazioni abbia di fatto abrogato o superato la Costituzione del 1948. E poi anche essenziale che secondo la nuova legge elettorale le liste dei candidati presentati in Parlamento, siano non più scelti, come è avvenuto nella legge vigente dalle segreterie dei partiti. Con la legge elettorale vigente si è aperta infatti la strada ad una maggioranza autoritaria perché i partiti si sono trasformati, anziché in partiti di programma, in partiti di puro potere; di un potere che per sua natura, ha la sua propria tendenza ad allargarsi senza limiti, ad imporsi dal Governo al Parlamento privandolo del suo proprio costituzionale potere di controllo e alla stessa magistratura privandola della sua autonomia e indipendenza.

Dal sistema elettorale attualmente vigente nasce così inevitabile una tendenza non solo a mettere in crisi i principi e i valori fondamentali della Costituzione vigente, ma i principi stessi della democrazia ed a dare l'avvio ad una forma autoritaria.

Per trasformarsi in partiti di programma, gli antichi partiti ideologici, che sono finiti dopo l'evento storico dell'abbattimento del muro di Berlino (1989) e non cadere nell'involuzione di partiti di puro potere, secondo l'ispirazione nata da Bettino Craxi e proseguita da Silvio Berlusconi deve essere prevista una legge elettorale che riconduca sul territorio la formazione delle liste elettorali nell'ambito dei singoli collegi con l'indicazione di programmi esposti prima delle elezioni per la scelta da parte dei cittadini elettori.

In altri termini, ciò che la nuova legge elettorale deve garantire, prima che si svolgano nuove elezioni politiche, è una vasta maggioranza che comprenda posizioni democratiche sia di centro-sinistra che di centro o di destra e che escluda che il candidato del partito, il quale abbia ottenuto una maggioranza anche solo relativa, possa essere automaticamente Capo del Governo anche senza passare da una nomina del Capo dello Stato e la fiducia delle Camere. Una volta rispettati i principi essenziali sopra sommariamente indicati dalla legge elettorale, sui contenuti della legge elettorale deve essere ricercata una maggioranza possibile tra più proposte avanzate.

5. La proposta che vorrei raccomandare è quella più vicina ai tre orientamenti riformatori della legge elettorale sopra indicati di De Gasperi, di Moro - Ruffilli e di Gianfranco Fini. In modo particolare, personalmente sarei propenso a suggerire:

1°) Il ritorno ad un sistema elettorale proporzionale, così come vollero tutti i partiti democratici usciti sia dal primo che dal secondo conflitto mondiale, con alcuni limiti - suggeriti dall'esperienza del centrismo di De Gasperi e dal centrosinistra di Moro e di Ruffilli - diretti ad assicurare la continuità dei governi verso l'obiettivo della durata - se possibile - di un'intera legislatura.

All'epoca di De Gasperi e fino al crollo del di Berlino l'esistenza di un Pci sul quale permaneva l'esistenza di una *conventio ad excludendum*, almeno fino al formale collegamento del Pci con il Pcus di Mosca, rendeva democraticamente difficile la attribuzione di un premio di maggioranza ad un partito che doveva rimanere in ogni caso all'opposizione. Questo limite oggi non c'è più. In ogni caso, per evitare il frazionamento eccessivo delle rappresentanze dei partiti in ciascuna delle due Camere (e in attesa della riforma costituzionale possibile che diversifichi il Senato dalla Camera) si potrebbe attuare uno sbarramento del 4 o 5 per cento. Si tenderebbe a negare così rappresentanza in Parlamento ai partiti che raccolgono in sede nazionale (per la Camera) e in sede regionale (per il Senato) un minor numero di suffragi (tenuto conto dell'art. 5 della Costituzione vigente).

2°) Per le elezioni della Camera (in attesa della riforma costituzionale che riduca di un terzo i componenti elettivi della Camera dei Deputati e del Senato) le circoscrizioni elettorali dovrebbero comprendere da un minimo di 5 ad un massimo di 10 candidati con non più di 2 voti di preferenza, con le eccezioni previste dalla Costituzione per il Trentino Alto Adige e per la Valle d'Aosta.

3°) Per le elezioni del Senato l'individuazione di collegi uninominali a base regionale in conformità dell'art. 57 della Costituzione.

4°) Il multipartitismo deve essere garantito perché come disse Roberto Ruffilli

("Il Popolo" 30 settembre 1983) in polemica con Craxi "E' il risultato della nostra storia e non può essere eliminato con un colpo di bacchetta magica. Le maggioranze con le quali si dovrà formare un Governo e ottenere la fiducia del Parlamento non potranno che essere maggioranze di coalizione". E quindi, per quanto riguarda il sistema elettorale, la coalizione "non può essere incentrata solo sul peso delle forze marginali per la formazione del Governo".

Pensando ad una trasformazione in atto dei partiti non più come partiti ideologici e neppure come partiti di puro potere (come sono stati a partire dagli anni ' 80), ma come partiti di programma, diventa allora necessario che i partiti, all'atto della presentazione delle liste dei candidati presentino pure il programma elettorale da realizzare nel corso della legislatura e qualora tra più partiti vi sia una sostanziale convergenza sui programmi per molti aspetti simili, vi sia la dichiarazione di alleanza tra i partiti nella futura legislatura per formare una possibile maggioranza di Governo e ottenere su di essa la fiducia del Parlamento. In tal modo risultano attuali sia il pensiero di De Gasperi, sia quello di Moro e sia quello di Ruffilli che al partito, o alla coalizione di partiti che ottenga la maggioranza relativa, ma in ogni caso superiore al 35% possa essere attribuito un premio di maggioranza.

6. Sulla riforma della legge elettorale fondata sulle proposte di merito sopra indicate, ritengo che solo nel metodo potrebbe concordare anche Fini come capo del nascente partito della destra democratica. Occorre ricordare che Fini si accinge a fondare un nuovo partito dichiaratamente di destra democratica. Esso dovrà esporre agli elettori un programma democratico, perché rispettoso dei principi e valori fondamentali della nostra Costituzione, ma sarà di destra e quindi difficilmente convergente con i partiti di credenti o non credenti di centro-sinistra e non sappiamo quanto e in che misura con i partiti che si dichiarano di centro.

E' prevedibile quindi che Fini qualunque sia la nuova proposta di legge elettorale destinata ad essere approvata prima delle elezioni politiche, dia luogo in campagna elettorale ad una formazione di destra o di centro-destra democratica disposta ad approvare, insieme con la sinistra o il centro-sinistra, le revisioni possibili della Costituzione, senza alterarne principi o i valori fondamentali, ma dia in ogni caso vita ad una formazione politica alternativa, ma democratica, alla sinistra o al centro-sinistra.

Nell'alternativa tra liste aventi programmi differenti, ma che accettano insieme la Repubblica e la Costituzione nei suoi valori fondamentali, la democrazia è senz'altro salva. Ma non è questo, in definitiva, il disegno di Moro e di Ruffilli e dopo la caduta del Partito comunista sovietico anche in definitiva il disegno di De Gasperi?