

Seminario ASTRID
Quale riforma elettorale serve al Paese?
Roma, 28 maggio 2007

Intervento di Piero Fassino

Desidero anzitutto ringraziare ASTRID per avermi invitato a parlare in questa occasione. Ovviamente non intervengo in qualità di costituzionalista, che non sono, ma dal punto di vista di chi ha una responsabilità politica.

Dico subito una cosa, in via di premessa: il dibattito sulle riforme istituzionali in questo paese risale ormai a più di venti anni fa. Ho sempre considerato il tema rilevante, ma vi ho sempre visto affiorare un'illusione che ho l'impressione emerga anche questa volta, e me ne ha dato conferma l'intervento del Prof. Caravita.

Mi spiego: per quanto noi possiamo modificare le regole, gli attori del sistema rimangono pur sempre i soggetti politici, e le regole non sostituiscono la politica. L'illusione consiste dunque nell'assunto secondo il quale, modificando le regole, il sistema trovi un suo assetto, una sua stabilità e una sua governabilità, prescindendo dai comportamenti e dall'articolazione dei soggetti politici. Non è così, tanto è vero che quando noi abbiamo intrapreso la strada del maggioritario con un sistema politico che nella sua configurazione è rimasto figlio del proporzionalismo e della sua cultura, il sistema è saltato. Discutiamo pure di regole, di leggi, ma badate che a un certo punto occorre che le scelte di innovazione investano il sistema politico nel suo insieme, vale a dire la natura e i comportamenti dei soggetti che ne sono i protagonisti concreti.

Per questo io considero assolutamente feconda la scelta del Partito Democratico, perché innesca un processo di mutamento dei soggetti politici, non solo del nostro, anche degli altri. È bastato che noi ci mettessimo in moto perché alla nostra destra Fini e Berlusconi cominciassero a discutere se dovevano dar vita ad un processo analogo per essere competitivi, e così alla nostra sinistra. Lo dico perché siamo continuamente alla ricerca di una soluzione normativo-costituzionale, che da sola risulta inefficace: bisogna avere chiaro questo nesso per riuscire a compiere il salto di qualità che tutti auspichiamo. E' necessario costruire un mix tra la soluzione normativo-costituzionale da un lato e le scelte, i comportamenti dei soggetti politici dall'altro.

Detto questo, io parto da un punto di vista che fa i conti con quello che sta succedendo nel paese: qual è la ragione per cui il rapporto tra cittadini e politica è entrato in crisi, una crisi che tende a peggiorare? Si tratta di una crisi che non nasce in queste settimane, in cui è esplosa sui giornali, ma che in realtà è in incubazione da tempo. Ricordo che il Presidente della Repubblica, nel suo primo messaggio di auguri agli italiani, parlò proprio da un'allarmata denuncia della crescente estraneità dei cittadini al sistema politico-istituzionale, cogliendo tempestivamente un problema che veniva maturando. Allora, come è evidente a tutti in questa sala, le ragioni di questa crisi sono molteplici. Io ne vedo una, però, che in termini di percezione collettiva, di sensibilità della opinione pubblica, è a mio avviso di gran lunga prevalente.

La crisi del rapporto tra cittadini e politica insiste sempre di più nella divaricazione tra il tempo in cui vive la società e il tempo in cui la politica decide. La crisi del sistema politico è una crisi di decisione. In queste settimane i cittadini italiani, guardando i telegiornali e leggendo i giornali, si sono trovati di fronte a due immagini che era difficile non porre a confronto: un paese a noi confinante in cui in due settimane si vota, si capisce chi vince, si fa un governo di 15 ministri, metà donne, e tutto è chiaro; subito dopo, i rifiuti accumulati a Napoli e un sistema politico che dal DICO al tesoretto non riesce a trovare un punto di intesa e non decide nulla. Il deficit di credibilità sta nella incapacità del sistema politico di caratterizzarsi come decisore. Condividere questo punto di vista significa partire da un dato: il problema più urgente cui deve rispondere una legge elettorale efficace non è la rappresentanza, ma la capacità di decidere. E tuttavia, lo ribadisco, occorre un mix di riforme costituzionali e di legge elettorale, perché la legge elettorale da sola questo problema non lo risolve. Ci sono alcuni nodi che attengono all'impianto costituzionale del paese.

Il primo, più evidente, è che un sistema bicamerale perfettamente simmetrico è un sistema che raddoppia il tempo della decisione. Allora, se noi vogliamo un sistema politico che decida più in fretta bisogna dimezzare i tempi della decisione, e lo si fa riducendo i passaggi da due a uno. E' una questione fondamentale, non c'è legge elettorale che tenga: se noi manteniamo il sistema bicamerale così com'è, la contraddizione di cui il cittadino paga le conseguenze nella vita quotidiana non viene risolta.

Anche il secondo nodo ha un rilievo costituzionale notevole. Nessuno ne parla, vedo qui il Presidente La Malfa che, se non ricordo male, fu incaricato in un'altra legislatura di un compito

assolutamente improbo, che era quello di un monitoraggio, un intervento ex post sul sistema della legislazione italiana. Bene, l'Italia è un paese in cui ogni volta che si manifesta un problema lo si affronta in primis facendo una nuova legge. Questa cultura è deleteria, perché la legge è lo strumento normativo più rigido che ci sia, e in un sistema bicamerale perfetto, a maggioranze incerte, per fare una legge se ne vanno due anni e poi, se qualcosa non va, occorre farne un'altra.

Non funziona. Vi porto un esempio concreto sulla base della mia esperienza. Nel mio percorso politico ho avuto anche la ventura di fare il Ministro della Giustizia; in quell'anno ho aumentato la pianta organica dei magistrati – un'esigenza conclamata e sostenuta da tutti - di 1000 unità, da 9000 a 10000. Erano tutti concordi, il Consiglio Superiore della Magistratura, tutte le forze politiche, ma io ho dovuto fare una legge e ci ho messo un anno per farla, poi la mia tigna è tale per cui l'ho portata a compimento. Ma se tutti sono d'accordo, se è una esigenza reale, non può esserci un meccanismo per cui il Ministro della Giustizia va in Parlamento, sottopone questa proposta alle Commissioni Giustizia di Camera e Senato che gli danno un parere, a maggioranza qualificata per essere sicuri, dopodiché procede per via amministrativa, fa un regolamento, indice i concorsi... Non ho scelto a caso l'esempio del Ministero della Giustizia, perché in materia di giustizia c'è una riserva di legge su tutto, non si sposta una puntina da disegno in quel ministero senza una legge. E' un esempio che vale per mille altre questioni: questo è un punto nodale, se non c'è una fortissima delegificazione noi possiamo raccomandarci solo alla divina provvidenza, non ci sarà un sistema capace di decidere nei tempi in cui vive la società. E guardate che il rimedio cui si ricorre surrettiziamente è peggiore del male, perché per risolvere questo problema si sta espandendo da un lato l'uso intensivo della decretazione, su cui la Corte ha giustamente, a un certo punto, fatto sentire la sua voce; dall'altro lato aumenta il ricorso alle leggi delega omnibus, e anche questa è una distorsione. Io raccomando di evidenziare questo tema, perché nessuno ne parla, ed è innanzitutto un problema culturale. Tutte le volte che vado a prendere la mia posta di parlamentare, un sacco alto così di roba, metà sono inviti a convegni più o meno interessanti e metà sono nuove proposte di disegni di legge che i miei colleghi firmano. Non ce ne è uno che pensi che fare il parlamentare non significa firmare leggi nuove e aggiungere, aggiungere, aggiungere, ma così non se ne esce. Se non si delegifica, il tempo della decisione sarà sempre troppo lento rispetto al tempo in cui la società vive, e questo poi diventa il terreno di coltura per facili suggestioni: il primo uomo che si presenta

come l'uomo della provvidenza, che basta lasciar fare a lui che decide da solo, potrebbe raccogliere il consenso, bisogna saperlo. È già accaduto.

Terza questione che incide sui tempi della decisione è la frammentazione del sistema politico. In un'intervista a La Stampa ho citato una cifra che tutti dovremmo avere bene in mente, perchè è significativa: in questo Parlamento tra Camera e Senato ci sono più partiti che gruppi parlamentari. Ci sono 23 partiti e 17 gruppi parlamentari; di quei 23 partiti, 16 hanno meno del 3%. Noi dobbiamo introdurre sia un sistema elettorale, sia dei comportamenti politici che aggrediscano questo nodo, perché altrimenti qualsiasi legge elettorale è vana. Naturalmente la difficoltà - Caravita la risolve dicendo che il problema è mio e non suo - sta nel far approvare una legge elettorale che semplifichi il quadro politico a un Parlamento che è figlio della frammentazione.

Per venire alla legge elettorale, io ho l'impressione che ci sia un'altra illusione di cui ci dobbiamo liberare, cioè la ricerca di un sistema elettorale che elimini del tutto qualsiasi forma di rendita di posizione. Questa è un'illusione, perché la rendita di posizione si crea comunque, il problema è dove si colloca. Nel sistema proporzionale che avevamo una volta, la rendita di posizione veniva dopo: prima si votava, ognuno prendeva i voti che aveva, i deputati che aveva, poi quando c'era da fare il governo emergeva la rendita di posizione di chi, pur avendo pochi seggi, era determinante per fare una maggioranza. Nel sistema maggioritario quella rendita di posizione si sposta al momento in cui si scelgono le candidature, perché in un sistema maggioritario uninominale fare lo schieramento largo è condizione per vincere e quindi tutti, anche quello che ha mezzo punto percentuale, ti dice io sono qui, hai bisogno di me per fare massa critica, e così via. Quindi il problema non è tanto di individuare un sistema elettorale che elimini del tutto la rendita di posizione. La rendita di posizione c'è; il problema è come se ne contempera l'effetto, quindi vediamo qual è il sistema più congeniale a questo obiettivo. Detto questo, io non sono un costituzionalista, quindi non ho esperienza di modello tedesco, spagnolo e via dicendo. Dico quali sono secondo me quattro principi fondamentali che bisognerebbe cercare di realizzare e intorno ai quali le forze politiche dovrebbero cercare un accordo.

Primo: occorre lasciare agli elettori, mi pare che su questo siamo tutti d'accordo, la scelta di chi governerà, cioè salvaguardare la democrazia dell'alternanza in cui è l'elettore che con il voto determina la coalizione vincente o il partito vincente.

Secondo: bisogna restituire agli elettori il diritto di selezionare gli eletti, o attraverso la reintroduzione delle preferenze o tramite il collegio uninominale - io preferisco la seconda soluzione. Naturalmente è legittimo, come alcuni fanno, sostenere un'altra ipotesi. Io la penso come Ciarlo, penso che ci siano più vantaggi nell'uninomialità del collegio che non nelle preferenze, ma l'importante è superare le liste bloccate. Nessuno si illuda di poter sostenere che il modello spagnolo, avendo un listino più piccolo, possa andar bene: la gente lo rifiuterà lo stesso. Secondo me questa è un'illusione, che sarebbe poi violentemente contestata da un'opinione pubblica che dice "continuate a non farci scegliere da chi farci rappresentare". Quindi bisogna che su questo aspetto del problema si tenga conto anche di una criticità di rapporto con l'opinione pubblica.

Terzo: bisogna lavorare sulle soglie di accesso, quanto meno con l'obiettivo di recuperare una soglia d'accesso che era stata condivisa. Nella legge precedente a questa c'era una soglia d'accesso del 4%. Era stata accettata, l'abbiamo già sperimentata, un qualche effetto aggregativo lo ha avuto, naturalmente nella quota proporzionale a cui si applicava. Quindi come minimo non bisogna scendere, perché certo se noi scendiamo sotto il 4% non avremmo alcuna soglia di accesso in un parlamento nel quale già adesso abbiamo 2/3 dei partiti che stanno al 2-3%.

Quarto, un principio che io considero importante, e che non darei per scontato come molti fanno: bisogna dare piena e coerente attuazione all'articolo 51 della Costituzione, per conseguire un riequilibrio efficace della rappresentanza tra uomini e donne.

Non si può trascurare un altro tema, tra i più complicati e controversi: quello del premio di maggioranza. In realtà, in tutti i sistemi che voi citate, il premio di maggioranza non c'è. Gli effetti del premio di maggioranza si possono ottenere attraverso le soglie, o attraverso un sistema uninominale maggioritario puro, o il doppio turno, insomma attraverso meccanismi che non alterino la rappresentanza del voto. Il problema che ha posto Giuliano prima c'è, c'è anche, intendiamoci, lavorando di soglia, perché in Spagna con quel sistema governa con più del 51% dei seggi uno schieramento o un partito che al 51% dei seggi non arriva mai. Tuttavia, è chiaro che c'è una relazione tra soglia e premio: quanto più la soglia è efficace tanto meno c'è bisogno del premio; quanto meno la soglia è efficace tanto più ci si affida al premio. Io preferisco affidarmi alla soglia piuttosto che al premio, ma mi rendo conto che in un Parlamento come quello in cui bisogna far approvare la legge è una soluzione più complicata. Discutiamone.

Ultime due questioni. La prima non attiene alla discussione di oggi, però si dovrebbe cominciare a ragionarne e a lavorarci: la revisione dei regolamenti parlamentari è importante, perché anche attraverso di essa alcuni nodi possono essere sciolti. Prendiamo ad esempio la proliferazione dei gruppi: la nostra Costituzione sancisce che l'eletto non ha vincolo di mandato; essendo un uomo libero che risponde alla propria coscienza, può anche decidere di uscire da un partito, formarne un altro. Io non voglio coartare un principio di libertà, ma non credo sia giusto che se un eletto decide che la pensa in un altro modo e quindi abbandona il proprio partito-gruppo, questo fatto debba implicare anche il finanziamento pubblico della sua scelta. Quanto meno dovrebbe essere un finanziamento minimo, perché altrimenti si instaura una logica che, come abbiamo già visto, non è ispirata alla buona coscienza ma alla rendita di posizione, e la rendita di posizione porta alla formazione di gruppi parlamentari che non hanno nessuna legittimazione democratica, ma si avvalgono di tutti gli strumenti disponibili, a partire dalle risorse finanziarie, e questo produce un processo degenerativo. Non credo che sia giusto autorizzare la costituzione di gruppi, di simboli che non si sono presentati alle elezioni. Chi esce dal gruppo parlamentare nel quale è stato eletto va nel gruppo misto; il gruppo misto diventerà di 200? E sia! Ma ci sono delle regole di rispetto della rappresentanza parlamentare. Credo che tali questioni vadano esaminate, poi so benissimo che non sono risolutive di per sé, però qui c'è anche un problema di ordine etico: il Parlamento non può denegare la rappresentanza, perché è fondato sulla rappresentanza.

Infine, l'ultima questione, che ho già accennato all'inizio: tutto questo va bene, però se i soggetti politici non riformano sé stessi lo sforzo produce un risultato deludente. Allora, io penso che tale questione vada posta, e vada posta non solo in termini culturali e politici ma anche con delle leggi che inducano, nei limiti del possibile, del praticabile, processi di aggregazione. Per questo io scommetto su una soglia di sbarramento che sia efficace. Insomma noi abbiamo 23 partiti: non esistono 23 culture politiche, parliamoci chiaro, questo è il nodo. In Europa non ne esistono solo due, la storia europea, anche la storia dell'Italia, può portarci a individuare cinque o sei grandi culture politiche in cui si articola da sempre la storia politica, almeno negli ultimi cento anni in Italia e in Europa. Sei, sette culture politiche si spiegano, si giustificano e ne sono anche piene le biblioteche, ventitre no.

E dobbiamo forzare: so già che qualcuno può dirmi “ma tu vuoi impedire a uno che ha il 3% di rappresentarsi in Parlamento?” No, io non voglio impedire questo. Io vorrei che tutti fossimo consapevoli che una forza del 3% è oggettivamente portata a porsi come obiettivo principale di passare dal 3 al 4, al 5. Una forza che ha come obiettivo strategico della sua vita quotidiana di passare dal 3 al 4 non si farà mai carico dell’interesse generale di un paese e questo incide, quindi, su come si decide. Incide direttamente sulla paralisi del meccanismo decisionale, bisogna saperlo. Infine, referendum, non referendum: io non sono mai stato tra quelli che hanno demonizzato il referendum, dico che se non si trova un accordo il referendum si farà, se si farà i cittadini lo voteranno, non ho dubbio che voteranno a favore e il referendum passerà. Nessuno pensi che dopo sia più facile fare una legge, perché il referendum è un vincolo intrinseco. Dopo che gli elettori si sono pronunciati, non è tanto facile cambiare la legge, occorre saperlo. L’idea che il referendum sia uno stimolo a far la legge è una bella cosa che ci raccontiamo noi dialetticamente. Il referendum è, prima di tutto, uno strumento con cui decidere, poi una volta che si è deciso si vede se si fa una legge o non si fa una legge.

Dunque, se si ritiene che si possa fare una legge per via parlamentare, allora usciamo dalla melina, perché il povero Chiti sta facendo il giro di tutti i palazzi ogni quindici giorni e tutti gli dicono che sono d’accordo con lui, ma non si riesce mai a quagliare: è tempo di decidere se la vogliamo fare o no, questa legge.