

Seminario di ASTRID- Roma 28 maggio 2007

Piero Alberto Capotosti

“E’ opportuna una riforma elettorale per rafforzare il bipolarismo all’italiana ?”

Cercherò di esporre il più sinteticamente possibile il mio pensiero su questa tematica, anche perché recentemente mi sono state offerte diverse occasioni, in varie sedi, di discutere in proposito.

Ho ascoltato vari interventi, interessanti e condivisibili, non solo di colleghi costituzionalisti, ma anche di autorevoli membri del Parlamento, i cui ragionamenti hanno avuto un’apertura, per così dire, a 360°. Dunque prendo le mosse da un interrogativo iniziale che è stato posto da qualcuno e che a me pare fondatissimo: dobbiamo necessariamente adottare un sistema elettorale che rafforzi il nostro bipolarismo? Questo bipolarismo? La mia risposta non può che essere negativa per un complesso di ragioni che vedremo.

Questa mattina abbiamo ascoltato molte critiche sul nostro bipolarismo, quindi mi sembra inutile che io ne aggiunga delle altre. Senza ripetere gli aggettivi qualificativi che sono stati al riguardo variamente adoperati, mi limito a definirlo un “bipolarismo all’italiana” con tutta una serie di inconvenienti -uso questo eufemismo- i quali in realtà derivano dal momento in cui in Italia è stata effettuata questa scelta, e cioè a partire dal 1993 fino a oggi, dato che quella è stata la linea di fondo che l’ordinamento italiano ha seguito, sia pure con variazioni ed oscillazioni diverse.

Se così è, perché dobbiamo proseguire su questa strada? Mi sembra proprio da condividere quello che in proposito ci diceva prima, se ho ben capito, Giovanni Sartori: perché mai dobbiamo ancora metterci addosso delle camicie di Nesso? Perché mai dobbiamo fare continuamente ricorso all'ingegneria elettorale? Ricordiamoci che dal 1993 ad oggi si sono susseguite –e la vicenda non è ancora finita, come prova il referendum elettorale in corso- ben cinque riforme elettorali, tra livello nazionale e livello locale, mentre dal 1946 al 1992 i sistemi elettorali sono rimasti praticamente invariati, salva l'eccezione della cosiddetta "legge truffa" del 1953, peraltro inapplicata.

D'altra parte, l'opzione iniziale per il metodo elettorale proporzionale non solo discendeva direttamente dalle scelte della Costituente espresse nella Costituzione "formale", ma addirittura rappresentava un elemento essenziale della Costituzione "materiale" allora vigente. E non possiamo certo affermare che in quei quasi cinquanta anni la democrazia italiana sia stata sacrificata, anche se, da più parti, si continua a parlare della mancanza, in quel periodo, di forme di alternanza al governo e della esistenza della c.d. "*conventio ad excludendum*". In realtà, non si può certo dire che nei sistemi elettorali proporzionali allora in vigore fossero previsti congegni *giuridici* tali da precludere l'alternanza delle maggioranze; esistevano soltanto condizioni *politiche* particolari, alimentate soprattutto da un quadro internazionale fortemente polarizzato, oltre che dagli esiti dello scontro elettorale del 1948, le quali influenzavano in modo rilevante le scelte elettorali e le conseguenti alleanze politico-partitiche in una certa direzione.

Certamente la situazione interna e soprattutto internazionale, a decorrere dalla fine degli anni Ottanta, è profondamente cambiata e sono

progressivamente venute meno quelle condizioni politiche particolari che negli anni precedenti avevano connotato in modo peculiare il nostro sistema politico, tanto da essere definibile in termini di “bipartitismo” sia pure “imperfetto”, cosicché si può dire che l’elettorato italiano, da circa venti anni, non appare più condizionato da fattori esterni rilevanti nell’espressione dei propri convincimenti politici. Se è così, occorre allora chiedersi per quali ragioni agli inizi degli anni Novanta si sia sentito il bisogno di introdurre un metodo elettorale tendenzialmente maggioritario. Probabilmente per un bisogno di “modernizzazione” del nostro sistema politico e di maggiore trasparenza ed efficienza dell’azione di governo, ma soprattutto per la spinta decisiva di un referendum svolto sotto l’onda emotiva della crisi grave della politica italiana indotta sia dall’inesorabile declino dei partiti coinvolti nella vicenda di Tangentopoli, che aveva maggiormente riguardato *leaders* di formazioni di centro e di centro-sinistra, sia anche, all’opposto, dalla crescente legittimazione sociale che i sindacati venivano assumendo attraverso la pratica della concertazione.

Senonchè il nuovo metodo elettorale introdotto nel 1993 non ha prodotto gli effetti che si speravano in termini di semplificazione dell’assetto partitico, soprattutto perché, a differenza delle grandi democrazie dove il sistema bipolare si struttura essenzialmente su due partiti di riferimento che nel rispettivo polo hanno un consenso elettorale che si aggira attorno al 40%, questa non era certo la situazione italiana di quel tempo, anche perché erano ormai venute meno, per ragioni sociologiche ed anche ideologiche, le condizioni per l’esistenza di grandi partiti di massa.

E d’altra parte è difficile ritenere che un sistema elettorale possa condizionare il sistema politico-partitico, semmai è quest’ultimo che quasi

sempre riesce a trovare in qualche modo forme di modulazione del metodo elettorale adottato, tanto più quando non si sia previamente proceduto ad innovazioni di carattere costituzionale. In ogni caso, mi pare che le originarie spinte socio-politiche non possano essere agevolmente imbrigliabili con i metodi elettorali, tanto che io continuo a credere molto nello spontaneismo organizzativo delle forze sociali e politiche e nella loro stretta connessione con il numero, la consistenza ed i programmi dei partiti.

Questa affermazione di principio non mi sembra d'altronde facilmente contestabile anche se non risulta sempre confermata dalla prassi: occorre infatti ammettere che oltre venti culture politico-programmatiche - tante mi sembra siano attualmente le formazioni partitiche rappresentate in Parlamento- chiaramente oggi non esistono in Italia. Ma occorre altresì ammettere che la società italiana attuale non può esprimere soltanto due o tre posizioni politiche, poiché essa non è ancora omogenea, come quella inglese o quella nordamericana, per una serie di ragioni, di ordine culturale, sociale, economico e così via. E queste fratture, questi *clivages* inevitabilmente permangono e in qualche modo vengono fuori nella strutturazione del sistema dei partiti, al di là di qualsiasi correzione che possa essere indotta da sistemi elettorali più o meno "costrittivi", per quanto si riferisce alle possibilità di scelta delle liste e dei candidati nelle competizioni elettorali.

In questo contesto, la propensione verso il sistema bipolare, attuata con sistemi elettorali diversi, ma tutti tendenzialmente maggioritari, ha incentivato la formazione, al fine di lucrare la relativa "rendita di posizione", di partiti, come diceva Mauro Calise alcuni anni fa, "personali", o quasi personali, o, più recentemente, anche di partiti "contenitori", tenendo pure presente il progressivo declino delle

tradizionali concezioni ideologico-programmatiche, le quali prima contribuivano, di per sé stesse, a bipolarizzare naturalmente l'assetto politico-istituzionale. Si pensi, a questo proposito, al risultato delle elezioni politiche del 1976, in cui la DC ed il PCI raccolsero complessivamente, pur con un sistema elettorale proporzionale, circa il 75% dei voti, ed ai relativi equilibri politico-istituzionali, tali da indurre Giorgio Galli a descrivere la situazione di quegli anni, parlando di "bipartitismo imperfetto".

Venuta peraltro meno, sul finire degli anni Ottanta, la radicalizzazione ideologica ed avviatasi una profonda modificazione della stratificazione sociale per processi di frammentazione delle classi tradizionali, risulta chiaro come questo bipolarismo sia stato costruito ed incentivato con tecniche legislativo-elettorali, che in realtà hanno alimentato forti spinte centrifughe nei rispettivi schieramenti di coalizione. C'è stata cioè grande attenzione verso le posizioni politiche più estreme nell'intento appunto di non disperdere il consenso elettorale di alcun gruppo sociale, sia pure minimo, senza peraltro preoccuparsi troppo della relativa omogeneità di programmi.

Nel bipolarismo italiano, cioè, l'attenzione prevalente sembra dirigersi molto più verso i profili di schieramento, che quelli di programma, cosicché il nostro bipolarismo risulta fortemente irrigidito da pregiudiziali di appartenenza ai rispettivi poli, i quali appaiono arroccati in loro stessi, senza possibilità di effettive forme di dialogo su questioni programmatiche. D'altra parte, i prospettati effetti centrifughi, che contrastano nettamente con le tipiche spinte centripete –cioè verso la c.d. *middle class* elettorale assai mobile- dei sistemi bipolari classici (si veda, ad esempio, la politica di Blair, o la scelta di Schröder di non allearsi, nelle ultime elezioni politiche tedesche, con l'ala estrema di Lafontaine), hanno

incidenze del tutto particolari sull'elettorato. Da un lato, infatti, vengono incentivate le tendenze all'astensionismo e al distacco dalla politica, dall'altro lato, invece vengono paradossalmente rafforzate, in controtendenza, le aspettative degli elettori verso posizioni di "centro", o anche di "grande centro", che si manifestano nelle ricorrenti, più o meno diffuse, propensioni verso governi "istituzionali", o addirittura di *Grosse Koalition*.

E' appena il caso di dire che tali effetti centrifughi sono stati naturalmente favoriti ed esaltati dall'infausta invenzione del cosiddetto premio di maggioranza, al quale in realtà deve essere sostanzialmente imputata la crescente frammentazione e "personalizzazione" del nostro assetto partitico. A questo proposito, quindi, sarebbe, a mio avviso, quanto mai opportuno non solo eliminare, per le ragioni già dette, tutte le diverse forme di premi di maggioranza esistenti, ma anche evitare il ricorso a metodi elettorali "costrittivi" -ed i metodi maggioritari sono sicuramente costrittivi- per non generare ulteriori forme di distacco della società civile rispetto alla politica, non essendo certo un caso che le astensioni, secondo i dati più recenti, siano ancora in crescita rispetto al passato.

Ed invero, anche a prescindere da questi aspetti, forse varrebbe proprio la pena di lasciare allo spontaneismo delle forze sociali di auto-organizzarsi sul piano politico-partitico, magari utilizzando adeguati meccanismi elettorali che in qualche modo possano agevolare ed incentivare una significativa, ma spontanea riduzione delle forze politiche rappresentate in Parlamento, fermo ovviamente restando, come ci diceva prima Sartori, che la società civile tende a bipolarizzarsi naturalmente, anche senza utilizzare tecniche elettorali costrittive, più o meno forti.

In questa ottica, la mia personale propensione, al fine di conseguire gli obiettivi auspicati, contestualmente riducendo le “forzature” del sistema, va verso la adozione di metodi elettorali senza premio di maggioranza, tendenzialmente proporzionali, sia pure con correttivi, come, in particolare, quello tedesco o quello spagnolo. Quest’ultimo è preferibile, a mio avviso, a quello tedesco non soltanto perché assicura peso rilevante al partito maggioritario e perché ha una maggiore praticabilità di attuazione, ma anche perché la quota uninominale prevista dal sistema tedesco, anche se può costituire un aspetto utile di “mediazione” nella scelta del metodo elettorale, contribuisce pur sempre ad irrigidire entro schemi bipolari precostituiti il quadro politico-partitico. In ogni caso, si deve trattare dell’adozione integrale dei vari meccanismi previsti da questi sistemi elettorali, per cui se la scelta si indirizza, ad esempio, verso il metodo spagnolo, occorre procedere con la prevista soglia di sbarramento, con il divieto di recupero dei resti sia a livello nazionale sia a livello collegiale, con la predisposizione di circoscrizioni elettorali “piccole”, e così via.

In realtà, come è noto, l’adozione di uno di questi metodi significa l’opzione per un sistema proporzionale, che però possa indurre, senza “forzature”, effetti tendenzialmente bipolari, quali, ad esempio, il principio dell’alternanza di governo, come, tra l’altro, dimostrano l’esperienza spagnola o anche, in un certo senso, quella tedesca. Ciò premesso, a me sembra opportuno che si debba lasciare, dopo un quindicennio di “lacci e laccioli” nelle modalità di espressione del voto, i cittadini italiani liberi di adottare i comportamenti elettorali più graditi e di esprimersi votando senza regole vincolistiche, precostituite “a tavolino”. Diverso naturalmente sarebbe il discorso se si attuassero o, quanto meno, si prefigurassero modificazioni costituzionali della attuale forma di governo, tali da condurre

a modelli, più o meno accentuati, di “premierato”, che appunto presuppongono logiche maggioritarie nell’assetto e nei conseguenti equilibri politici.

Nell’attuale contesto, invece, se è vero che il divario di voti tra i due poli, alle ultime elezioni per la Camera dei Deputati, assomma a circa 25.000 suffragi, non mi sembra un fatto particolarmente raccomandabile che si sia conseguito il rafforzamento maggioritario di questa (come pure di altre precedenti) maggioranza numerica così limitata con strumenti di ingegneria elettorale. Mi sembra infatti che la forza e l’efficienza di una maggioranza parlamentare si basino non tanto sul numero dei componenti, quanto piuttosto si alimentino, in una sorta di circolo “virtuoso”, del consenso largo del Paese.

Si dirà sicuramente che i sistemi maggioritari sono tra i più diffusi nel mondo e che le esigenze della “governabilità” debbono essere considerate assolutamente prioritarie, ma se tutto questo può anche essere accettabile in linea di principio, è peraltro evidente che ogni Paese ha una propria realtà socio-politica ed una propria storia, nell’ambito delle quali va logicamente scelto e conformato il proprio metodo elettorale. A questo proposito io credo che in Italia sia oggi necessaria una pausa nell’adozione di sistemi, più o meno sofisticati, di tipo maggioritario, proprio per consentire agli elettori, attraverso l’adozione di sistemi tendenzialmente proporzionali, di ri-orientarsi nelle proprie opzioni politiche, senza dovere attenersi a regole e modalità “costrittive” nella scelta delle liste o dei candidati, dal momento che l’opzione maggioritaria in Italia è sostanzialmente derivata da vicende interne ed internazionali, pressochè uniche ed irripetibili. In questo modo sarà possibile osservare il naturale grado di polarizzazione del nostro sistema politico non solo ai fini della

costituzione di alleanze parlamentari politicamente e programmaticamente omogenee, ma anche per ricavarne utili indicazioni per selezionare il metodo elettorale più adeguato.

D'altra parte, mi sembra che i risultati elettorali delle ultime legislature non costituiscano tanto la prova della virtuosa e corretta applicazione del criterio dell'alternanza, il quale, di per sé, rimane un criterio puramente virtuale (come dimostrano, ad esempio, i risultati delle elezioni inglesi nel periodo di Blair o della Thatcher), quanto piuttosto possano indicare la delusione dell'elettorato verso il governo e lo schieramento politico, di volta in volta, risultato maggioritario. L'alternanza di governo degli ultimi quindici anni, oltre tutto, si è negativamente riflessa anche sul piano della stabilità del prodotto legislativo, cosicché, anche da questo punto di vista, potrebbe essere utile una pausa nell'applicazione del criterio maggioritario, magari attraverso la formazione di un governo "istituzionale" o anche di qualcosa di simile ad una *Grosse Koalition*, appunto per ridare stabilità al sistema, anche sul piano della legislazione e della connessa realizzabilità delle riforme necessarie. Verso questa prospettiva, anche se forse ormai tardiva, potrebbe del resto spingere anche la constatazione di progressive, dopo le elezioni del 2006, forme di sfaldamento sostanziale dei due poli, specialmente di quello di destra.

D'altronde, le innovazioni legislative, che hanno imposto regole, più o meno, costrittive alla libera espressione del voto e che sono state introdotte nel nostro ordinamento in nome della "governabilità" e del connesso criterio maggioritario, sono destinate a determinare prima o poi fenomeni, per così dire, appariscenti. Si rischia infatti di creare fasce di cittadini che, a torto o a ragione, si sentono, per così dire,

sottorappresentati, i quali, nella manifestazione del voto, possono unirsi agli elettori, a loro volta, delusi dallo schieramento di maggioranza per il quale inizialmente avevano votato, così da determinare il rovesciamento del precedente risultato elettorale. Questa appunto può essere una delle possibili ragioni dell'alternanza delle maggioranze di governo, che si è realizzata negli ultimi quindici anni.

Io credo che nel rapporto tra efficienza e rappresentanza il polo della rappresentanza sia in ogni caso molto importante e non facilmente eludibile. Ed invero, nella attuale crisi della politica un fattore rilevante è costituito proprio dalla scarsa incidenza sul sistema dei vari criteri di rappresentatività e di rappresentanza adottati. Non possiamo farci travolgere dal desiderio del decisionismo a tutti i costi, perché questo in definitiva rischia di portare a forme di verticalizzazione del potere e ad una serie di fenomeni connessi, quali, ad esempio, quelli già indicati relativi alla recente tendenza, constatabile anche su scala europea, dei governi in carica ad andare incontro a rovesci elettorali.

Forse, in sede locale, forme di accentuato "premierato" entro certi limiti possono essere accettabili ed anche utili, ma portate a livello nazionale sarebbero fonte, innanzi tutto di complessi problemi di ordine costituzionale, dal momento che la nostra forma di governo è nata parlamentare e tale, a quanto pare, si vuole da tutti che resti. Inoltre bisogna considerare che le varie forme, più o meno larvate, di verticalizzazione del potere solo apparentemente potrebbero semplificare il processo decisionale nazionale, poichè in realtà, riducendo sostanzialmente gli spazi della rappresentanza politica, rischiano di essere causa di grossi squilibri nel sistema politico-istituzionale e ragione di ulteriore distacco tra società civile e politica, così da favorire, per qualche verso, tendenze più o meno

sotterranee verso comportamenti di tipo extraparlamentare. A me sembra infatti che, nell'ottica di assicurare tempi certi di decisione parlamentare per le proposte del Governo, si stia gravemente sacrificando, tra ripetute posizioni della "questione di fiducia", "contingentamento dei tempi", e così via. –strumenti regolamentari ai quali sempre più di frequente si fa ricorso– il ruolo stesso del Parlamento, oltre che l'essenza e l'importanza della discussione parlamentare, che non può essere sempre considerata come inutile, o, peggio, come ostruzionistica.

Ciò premesso, mi limito ad auspicare che il Parlamento riesca ad approvare una legge elettorale nel senso che ho prospettato. Non spetta certo a me preoccuparmi di sapere se il Parlamento riuscirà o meno in questa impresa; posso solo dire che auspico vivamente una soluzione parlamentare, perché essa può farsi carico delle mille sfaccettature che questo problema implica, ed anche perché sono fortemente contrario ad una soluzione referendaria. Ottenere, infatti, attraverso un referendum abrogativo, come quello che è stato proposto nei mesi scorsi, un risultato proficuo sul piano delle scelte elettorali e dei conseguenti assetti politici, secondo me è un'utopia, C'è sempre il rischio di forme di cortocircuito sul piano istituzionale, quando si vuole utilizzare il referendum abrogativo non a fini caducatori, ma per introdurre immediatamente, in modo surrettizio, una nuova disciplina. In fondo è una sorta di elettroshock, che qualche volta può anche essere utile al sistema, ma che nella maggiore parte dei casi produce soltanto danni, proprio per la ragione che la disciplina che si vuole conseguire attraverso questo percorso, è posta in essere da un legislatore che, parafrasando Kelsen, si può definire solo "negativo", cioè che abroga ma non produce norme giuridiche.

Io, d'altra parte, sono assolutamente convinto che questo referendum non possa dare risultati positivi, non solo perché, come qualcuno ha già osservato, cristallizza e santifica, per così dire, la legge elettorale vigente, con tutti i suoi difetti che molto probabilmente non potranno più essere modificati dal Parlamento, almeno in tempi brevi, perché si potrà sempre dire: "il popolo si è pronunciato e vuole questo sistema elettorale". Ma anche da un altro punto di vista questo referendum mi sembra errato, giacché è facilmente presumibile che, a seguito dell'ipotizzato esito positivo, si possa, in ragione del mantenuto premio di maggioranza, determinare la metamorfosi elettorale, per adoperare un'efficace sintesi verbale, dalle "coalizioni di liste" alle "liste da coalizione", con tutte le relative conseguenze sulla tenuta ed omogeneità degli schieramenti e quindi anche sulla "governabilità" e stabilità del governo.

Ciò detto in punto di merito, favorevole è invece la mia opinione, già più volte espressa, sull'ammissibilità del quesito, essenzialmente perché a me sembra che, in base alla giurisprudenza precedente, il criterio di ammissibilità di gran lunga prevalente in materia di referendum elettorali, sia stato quello della auto-applicabilità della normativa residua. Pur di raggiungere questo obiettivo, imposto dall'indefettibilità degli organi costituzionali, la Corte costituzionale non ha avuto difficoltà a consentire persino una certa manipolatività del quesito, od a tollerare alcuni "inconvenienti formali".

Nel caso di specie, la normativa residua è certamente autoapplicabile, e non può valere l'obiezione secondo cui la Corte dovrebbe dichiarare inammissibile il quesito, in quanto, a seguito dell'abrogazione referendaria, il previsto premio di maggioranza dovrebbe essere comunque attribuito alla "lista" vincente, anche se abbia conseguito

soltanto il 15 o il 20% dei voti, così da rendere irragionevole tutto il sistema. In realtà la Corte, come già detto, in sede di ammissibilità ha solo esaminato l'autoapplicabilità della normativa residua elettorale, senza sindacarne gli eventuali profili di irragionevolezza, che, del resto, sarebbero identici a quelli già oggi prospettabili nei riguardi della vigente legge elettorale, nella quale non è appunto prevista alcuna "soglia" minima per il conseguimento del premio di maggioranza, né per le "coalizioni", né tanto meno per le singole "liste".

Né, d'altra parte, mi sembra possibile che, per eliminare questa contraddizione e sindacare questo presunto vizio, la Corte, in sede di ammissibilità, possa –come qualcuno ritiene– auto-rimettersi la relativa questione di costituzionalità, poiché, a prescindere da ragioni di ordine sistematico, riguarderebbe pur sempre una norma di legge che, in termini tecnico-giuridici, è “manifestamente irrilevante” rispetto al giudizio di ammissibilità in corso.

E dunque il referendum elettorale proposto è, a mio avviso, ammissibile, ma errato in punto di merito, soprattutto perché tende ad introdurre una riforma elettorale addirittura di tipo bipartitico, del tutto estranea alla storia, alla tradizione politico-culturale ed alla attuale realtà sociale e politica del nostro Paese.