

Una moderna democrazia europea L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali

Seminario promosso da
ASTRID, Centro Riforma dello Stato, Fondazione Italianieuropei, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Fondazione Liberal, GLOCUS, Istituto Sturzo, Libertà e Giustizia, Mezzogiorno Europa, Officina 2007, Persona Comunità Democrazia, Quarta fase, Socialismo 2000, Società aperta

Roma, 14 luglio 2008

Roberto Gualtieri

Sistema politico e riforme elettorali: la “proposta delle Fondazioni”

Il tema della riforma elettorale è stato costantemente al centro della lunga transizione italiana, e il modo con cui è stato affrontato ha contribuito non poco ad ostacolarne l'approdo verso una moderna democrazia dell'alternanza di tipo europeo. L'incapacità del vecchio sistema dei partiti di trasformarsi per tempo e le modalità del suo crollo repentino hanno infatti contribuito all'affermazione di un approccio ideologico a questo tema, che ha concepito la riforma elettorale come leva per plasmare un nuovo sistema politico che facesse tabula rasa del passato. Al centro di questo impianto stavano alcuni miti che hanno esercitato una vera e propria egemonia nel corso dell'ultimo quindicennio, dopo una lunga incubazione in una temperie culturale fortemente segnata dalla tematizzazione della crisi della democrazia come sovraccarico di domanda (invece che come effetto dell'incipiente globalizzazione, e in particolare della fine dell'“egemonia cooperativa” americana e del sistema di Bretton Woods). Il primo mito è quello della “democrazia immediata”, contrapposta al parlamentarismo e al ruolo dei partiti, e fondata sull'investitura diretta del leader e del governo. Esso investe innanzitutto il problema della forma di governo (e sotto questo profilo la prima sessione ne ha già messo in evidenza i pericoli e i limiti), ma ha condizionato in misura assai rilevante le riforme elettorali di questi anni, contribuendo all'affermazione di un bipolarismo fondato sui leader invece che sui partiti, che ha configurato una sorta di anomalo “presidenzialismo di fatto” all'interno di un involucro costituzionale di tipo parlamentare. Il secondo mito è la “religione del maggioritario”, e postula l'esistenza di un rapporto di causa e effetto tra bipolarismo e sistema maggioritario, assegna a quest'ultimo la funzione di plasmare in senso bipartitico il sistema politico, e si fonda su una lettura inadeguata delle cause e della natura della “democrazia bloccata”. Una lettura che tradisce la sua origine tutta interna al dibattito della cosiddetta “prima repubblica”, in quanto non è in grado di vedere come in quel sistema, che ha sempre avuto un assetto bipolare, l'assenza di alternanza non dipendesse dal proporzionale ma della “questione comunista” (e

dall'unità politica dei cattolici), e come l'approdo al bipolarismo e all'alternanza sia dunque ormai da tempo irreversibile.

Una delle ragioni dell'affermazione di quei miti è che essi, ancorché alimentati prevalentemente da forze che puntavano a un espunto del vecchio sistema politico, si sono paradossalmente rivelati funzionali a garantire una cristallizzazione delle élites venute alla ribalta dopo il crollo dei vecchi partiti, e provenienti in gran parte dalle loro file. Nel contribuire a plasmare un inedito "maggioritario di coalizione" incentrato sui leader, il mito della "democrazia immediata" e la "religione del maggioritario" hanno infatti offerto a quelle élites un puntello - se non una vera e propria rendita di posizione - e degli apparenti meccanismi di legittimazione. Il che sa da un lato ha garantito al paese una guida in un momento delicatissimo della sua storia, dall'altro ha consentito di eludere per lungo tempo il problema della ricostruzione di veri partiti politici, cioè di soggetti dotati di una autonoma e rinnovata visione del paese, di un solido rapporto con la società e di regole certe e democratiche di organizzazione della vita interna e di selezione della classe dirigente. Le positive novità rappresentate dalla fine della democrazia bloccata, dall'allargamento dell'area della legittimità, dall'irruzione di nuove forze sulla scena politica, dal non scontato approdo europeo, hanno così convissuto con un bipolarismo frammentato e ideologico, che ha reso la politica democratica pericolosamente debole di fronte agli altri poteri e si è rivelato inadeguato sia sotto il profilo della capacità di governo che sotto quello della rappresentanza e della legittimazione delle istituzioni. Un bipolarismo che proprio in quanto fondato sul "maggioritario di coalizione" si è venuto costituendo sulla base di una reciproca delegittimazione tra gli schieramenti invece che sulla competizione virtuosa per la soluzione dei problemi del paese.

I recenti processi di riagggregazione politica consentono ora finalmente di superare entrambi quei miti e di archiviare la tendenza ad affidare all'ingegneria istituzionale ed elettorale il compito di manipolare il sistema politico e di supplire alla sua debolezza. Ma tale processo richiede, affinché possa consolidarsi, una riforma dei sistemi elettorali coerente con la forma di governo parlamentare razionalizzata e che favorisca, invece di ostacolare, la faticosa tendenza in atto all'edificazione un sistema dei partiti di tipo europeo.

Questo esclude, ovviamente, ogni meccanismo di legittimazione autonoma del capo dell'esecutivo, che richiederebbe i contrappesi tipici dei sistemi presidenziali e quindi la scelta per una differente forma di governo; ma esclude anche un sistema elettorale fondato su quel vero e proprio surrogato del presidenzialismo che è il premio di maggioranza. Il maggioritario di lista infatti, a differenza di quello fondato su collegi uninominali, accentua le contrapposizioni ideologiche e rende più lacerante la trasformazione di una minoranza numerica in una maggioranza politica. Inoltre, esso contraddice il processo di europeizzazione del sistema politico in atto nel nostro paese: lo contraddice nella forma attuale del maggioritario di coalizione, perché incentivando la formazione di coalizioni coatte basate su alleanze disomogenee (come l'Unione o come la coalizione tra il Pd e l'Italia dei Valori), favorisce la frammentazione, ostacola la governabilità e premia i *junior partner* e le forze più radicali, che come si è visto anche nelle recenti elezioni si avvantaggiano del meccanismo dell'"unità nella distinzione". E contraddice quel processo anche, e a maggior ragione, nel caso della legge che scaturirebbe da una vittoria dei sì al referendum, che - oltre agli altri numerosi inconvenienti - favorirebbe la

trasformazione dei partiti in cartelli elettorali inevitabilmente privi di coesione e di un profilo politico-culturale definito (a questo proposito, occorre sottolineare che un ripensamento del sistema elettorale delle regioni sarebbe opportuno non solo per le incongruenze e gli squilibri dell'elezione diretta del Presidente di Regione, ma anche per i suoi effetti assai negativi sul sistema dei partiti).

Un parlamentarismo razionalizzato ed un sistema dei partiti europeo sono invece compatibili con un maggioritario fondato sui collegi uninominali, che rafforzano l'autonomia del Parlamento e rendono meno lacerante la torsione maggioritaria impressa al meccanismo della rappresentanza, e in questo ambito il documento che presentiamo indica in particolare una variante del sistema elettorale francese a doppio turno.

L'altro modello che viene prospettato è quello tedesco, che viene ritenuto il più realistico, il più aderente a un panorama politico-elettorale assai distante dal bipartitismo e il più rispondente all'esigenza di consolidamento di un nuovo sistema dei partiti. Gli interventi che seguiranno avranno modo di illustrarne meglio le caratteristiche e i pregi, così come le differenze assai rilevanti con il sistema spagnolo (a proposito del quale mi limito ad osservare che il modo con cui esso aderisce perfettamente al sistema di alleanze del Pdl mentre penalizza tutti i potenziali alleati del Pd lo rende con ogni evidenza poco credibile come punto di incontro tra i poli, a meno di un'esplicita scelta del Pd per l'autosufficienza). Qui vorrei richiamare soprattutto tre aspetti del sistema tedesco. Il primo riguarda il rapporto con il bipolarismo, che a differenza di quanto sostiene una vulgata assai diffusa nel nostro paese è un rapporto assai stretto. Il sistema tedesco è infatti profondamente diverso dal proporzionale puro: non solo per gli effetti diretti di disproporzionalità determinati dall'elevata soglia di sbarramento, dai collegi uninominali maggioritari e dai mandati in eccesso; ma soprattutto per gli effetti indiretti di un sistema che proprio perché non consente l'"unità nella distinzione" tipica del "maggioritario di coalizione" (ma al tempo stesso colpisce la frammentazione) favorisce i partiti maggiori e quindi il bipolarismo (come è dimostrato tra l'altro dal costante divario tra le intenzioni di voto per la Cdu-Csu e l'Sdp espresse nei sondaggi effettuati nel corso della legislatura e i risultati effettivi puntualmente raggiunti dai due partiti maggiori, che dal 1957 a oggi hanno sempre superato il 75% dei voti). Ma – e qui veniamo al secondo pregio che vorrei sottolineare - a differenza di altri sistemi elettorali questo effetto maggioritario e bipolarizzante il sistema tedesco non lo consegue a scapito della rappresentanza. Il che favorisce una maggiore legittimazione del sistema democratico, e una sua maggiore funzionalità rispetto alla realtà dell'Europa della sussidiarietà e della governance multilivello, e all'esigenza di rendere partecipati e condivisi i processi di riforma.

Questo ci porta al terzo pregio del sistema tedesco: che è quello di essere il più idoneo a incentivare la nascita e il consolidamento di partiti veri, consentendo così, o meglio imponendo, di affrontare la principale emergenza politica e democratica del nostro paese. Perché come dimostrano le cronache dei governi regionali di questi anni, senza partiti forti e radicati, e dunque in grado di mediare fra i differenti corpi intermedi della società (e senza un equilibrato bilanciamento dei poteri), l'elezione diretta e i poteri speciali possono ben poco, e alla prova dei fatti il mito della "democrazia immediata" e la "religione del maggioritario" producono una democrazia che decide assai poco, e che oltretutto spesso non sa neanche cosa

decidere. Il sistema tedesco incentiva la ricostruzione dei partiti proprio perché non offre “stampelle” maggioritarie e rendite di posizione, mentre allo stesso tempo, con i collegi uninominali, garantisce la qualità delle candidature e il rapporto tra eletti e territorio. E perché consente ai partiti di presentarsi di fronte all’elettorato per davvero “da soli” e non in coalizione, favorendo delle convergenze programmatiche secondo reali affinità e dei compromessi limpidi proprio perché trasparenti e non, come quelli tipici del “maggioritario di coalizione”, camuffati da improbabili identità programmatiche. E’ un sistema insomma che non richiede programmi lunghi come libri né promesse di confluenza puntualmente smentite; e che, come avviene in tutta Europa, lega la coerenza tra programmi e alleanze non all’effetto di un “vincolo esterno” di natura giuridica, ma alla serietà e all’affidabilità di un partito di fronte al suo elettorato. Rimettendo così al centro, finalmente, la politica: che oggi appare screditata proprio perché da troppo tempo è stata smarrita e sostituita dall’ideologia, dalla propaganda e dalla tecnica. Ma senza la quale difficilmente l’Italia arresterà il proprio declino.