

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

Stefano Passigli

Per la Democrazia dell'alternanza: Bipartitismo o Pluralismo Moderato?

Al di là della loro funzione di strumento per la traduzione dei voti in seggi, i sistemi elettorali hanno una profonda influenza sull'assetto del sistema dei partiti (numero, dimensioni e maggiore o minore strutturazione dei singoli partiti). E' oramai luogo comune sottolineare che essi, dovendo assicurare al tempo stesso rappresentanza e governabilità e garantire una selezione democratica della classe dirigente, incidono sulla legittimazione complessiva di un sistema politico. E' indubbio che essi rappresentano solo uno dei fattori che determinano l'assetto di un sistema partitico, ben più profondamente determinato dalla storia di un paese (si vedano in proposito gli ancor validi studi di Stein Rokkan), dal progressivo modificarsi della sua stratificazione sociale e del suo sistema degli interessi, e dall'evoluzione del suo sistema economico. Questi ultimi sono tuttavia fattori di lungo periodo; nel breve termine, l'assetto di un sistema partitico può essere modificato solo da eventi eccezionali (guerre, rivoluzioni, etc.), o da interventi sul sistema elettorale mirati proprio a promuovere modifiche dei comportamenti elettorali e del sistema dei partiti. In altre parole, nel breve termine la modifica del sistema elettorale resta il principale strumento di intervento sulla struttura di un sistema partitico.

Se i differenti sistemi elettorali sono dunque strumenti ai quali corrispondono differenti effetti sull'assetto del sistema dei partiti, la scelta tra le diverse possibili leggi elettorali dovrà essere funzione dei fini che una modifica della legge elettorale si ripropone. In altre parole, non esiste una legge elettorale "migliore" delle altre, ma ogni proposta di modifica deve rispondere ad un disegno politico e va giudicata in base alla sua capacità di raggiungerlo e alla desiderabilità di tale disegno.

Se applichiamo questo criterio al confronto tra i diversi sistemi che ha accompagnato tutta la nostra interminabile transizione diviene evidente, ad esempio, che la scelta per il sistema spagnolo nella sua accezione originaria o nella variante proposta da Vassallo mira a favorire l'instaurarsi di un sistema non solo bipolare ma sostanzialmente bipartitico, ove a fianco di due grandi *rassemblements* nazionali potrebbero sopravvivere solo formazioni regionali o macro-regionali fortemente e stabilmente radicate nei rispettivi territori, con la scomparsa invece di formazioni nazionali anche di media consistenza. Se al di là della forma guardiamo agli esiti, il sistema proporzionale spagnolo produce insomma effetti non dissimili dal maggioritario a un turno inglese. E gli stessi effetti verrebbero prodotti dalla proposta Vassallo (a meno che la dimensione delle circoscrizioni venisse ampliata sino a contemplare l'elezione di non meno di 20-25 seggi per circoscrizione, cosa che peraltro

snaturerebbe la proposta trasformando uno strumento mirante a produrre un assetto bipartitico in una legge dagli esiti proporzionali).

Di converso, la scelta per il sistema tedesco con soglia di sbarramento al 5% favorirebbe in Italia il formarsi di un sistema di pluralismo moderato (5-7 partiti), ove con ogni probabilità nessun partito raggiungerebbe la maggioranza assoluta dei seggi, con la conseguente necessità di dar vita a coalizioni di governo, peraltro ben più coese di quelle che hanno in passato caratterizzato le nostre maggioranze.

La scelta tra i due sistemi (come peraltro qualsiasi altra scelta, come ad esempio per il doppio turno francese), va dunque considerata alla luce del disegno politico che essi sottendono: un confronto bipartitico, ove gli elettori di centro sono obbligati a scegliere tra destra e sinistra, il sistema spagnolo o la sua variante Vassallo; un assetto ove partiti di centro (UdC) o largamente trasversali (IdV) sopravvivono e conservano un rilevante potere coalizionale, il sistema tedesco.

Quale dei due sistemi è allora preferibile? La risposta è ovviamente materia di pura scelta politica, e non di valutazione scientifica. Ma la scienza politica può certo indicare le probabili conseguenze dell'alternativa. Nel caso di un assetto bipartitico, avremo con ogni probabilità e per lungo tempo partiti che, dovendo rappresentare una pluralità di appartenenze e culture politiche, saranno debolmente strutturati e caratterizzati da forti tensioni interne e dalla tendenza a superarle ricorrendo ad un modello di partito leaderistico. Nel caso del pluralismo moderato, i partiti conserveranno più facilmente il proprio radicamento e le proprie storiche identità, e i governi saranno forzatamente di coalizione. Tuttavia, quando si consideri che nel bipartitismo ognuna delle due formazioni comprende in realtà una pluralità di appartenenze, dal punto di vista dell'omogeneità delle maggioranze la distinzione tra bipartitismo e pluralismo moderato viene largamente meno.

La distinzione conserva invece tutto il suo valore dal punto di vista dei suoi effetti sul comportamento elettorale. Se il nostro fine ultimo è quello di assicurare che il sistema realizzi le condizioni per una compiuta "democrazia dell'alternanza", allora va detto con chiarezza che quest'ultima è possibile sia con un assetto bipartitico che con il pluralismo moderato. Anzi, in taluni casi – e questo temo sarebbe il caso italiano – un assetto bipartitico prodotto forzosamente potrebbe favorire il permanere stabilmente al potere di uno dei due partiti, riducendo gli spazi di reale competitività all'interno del sistema e favorendo l'instaurarsi di un "sistema a partito dominante". Tali sono stati a lungo l'India o il Messico; e tale per molti aspetti è stata l'Italia per circa un trentennio a partire dal 1948. Una legge elettorale che favorisse un assetto bipartitico, forzando l'elettorato a compiere una scelta tra destra e sinistra, potrebbe insomma portare l'elettorato di centro a orientarsi stabilmente verso la destra, specie dopo l'avvenuta legittimazione dell'estrema destra e il progressivo diffondersi di una volontà di *appeasement* verso l'anomalia rappresentata dalla presenza di Berlusconi. Durante la Prima Repubblica l'assetto delle relazioni internazionali produsse la *conventio ad excludendum*, determinando quello che con formula fortunata è stato chiamato il "bipartitismo imperfetto", e cioè la mancanza di una alternanza di governo. Non vorrei che oggi l'adozione di un sistema elettorale orientato a produrre forzatamente un assetto bipartitico mettesse nuovamente in pericolo la democrazia dell'alternanza. E' appena il caso di ricordare, infatti, che nella storia italiana ogni qualvolta l'elettorato di centro è stato obbligato a compiere una scelta seccamente alternativa tra destra e sinistra ha scelto di votare a destra quali che ne fossero le conseguenze: la dittatura fascista nel '22, l'egemonia democristiana nel '48, e appunto l'anomalia berlusconiana nel 1994 e nuovamente nel 2001 e 2008. E' altrettanto appena il caso di ricordare che la vittoria del centro-sinistra nel 1996 fu ottenuta, con un numero di voti inferiore a quello della destra, grazie ad una sapiente politica di alleanze e all'autonoma posizione della Lega; e che nel 2006 la vittoria per un pugno di voti fu conseguita grazie ad una coalizione elettorale oggi irripetibile perché sconfitta alla prova del governo. Senza una politica di alleanza con il centro – e penso all'UdC – e con forze per

loro natura trasversali – e penso all’IdV – temo che il rischio di regalare al centro-destra un lungo periodo di “sistema a partito dominante” sia più che fondato. Se questo è il caso, leggi elettorali che spingano ad un assetto bipartitico sono un lusso che il nostro Paese non può oggi permettersi; e leggi elettorali che invece producano un assetto di pluralismo moderato una necessità che lascia aperta per il futuro la possibilità di una graduale evoluzione verso un assetto bipartitico. In ogni caso, quanto è opportuno tornare a sottolineare è che lo stabilire una stretta correlazione tra bipartitismo e democrazia dell’alternanza è erroneo, quest’ultima essendo possibile anche in condizioni di pluralismo moderato. Così come sarebbe erroneo considerare il bipartitismo come condizione necessaria ad un definitivo superamento della frammentazione. La mancanza di alternanza e la frammentazione - i due mali che hanno rispettivamente caratterizzato la Prima e la Seconda Repubblica - possono tranquillamente essere superati dal consolidarsi di un assetto di pluralismo moderato senza necessitare il ricorso ad un formato bipartitico.

So bene che al sistema tedesco, così come a qualsiasi altro sistema elettorale che favorisca il pluralismo moderato e mantenga in vita il centro, viene mossa la critica che così facendo esso permette al centro di praticare la “politica dei due forni”, e lascia ai partiti e al Parlamento e non agli elettori la scelta del governo. Tutto ciò è solo teoricamente vero: proprio il sistema tedesco ci ha mostrato che le alleanze presentate agli elettori vengono mantenute dopo le elezioni, pena una forte sanzione da parte dell’elettorato nelle future consultazioni; e proprio il sistema tedesco ci ha indicato – con l’istituto della “sfiducia costruttiva” – che alla legge elettorale possono accompagnarsi moderate innovazioni costituzionali in grado di stabilizzare le coalizioni di governo creando una duratura tendenza bipolare. Non a caso la Germania Federale ha rappresentato il caso di maggiore stabilità di governo nell’intera Europa: un solo caso di sfiducia nei confronti del cancelliere tedesco, e invece almeno sei o sette Premier inglesi eletti o fatti cadere come risultato di crisi nella loro stessa maggioranza. Si aggiunga che – contrariamente all’esperienza di centro-sinistra nella Prima Repubblica – oggi le forze di centro avrebbero una consistenza di circa un terzo rispetto al PD. Un PD - aggiungo ancora – che per il momento non ha saputo ottenere la fiducia dell’elettorato di centro. Ulteriore riprova di quanto ho poco fa affermato circa il rischio che adottando leggi elettorali che forzino un assetto bipartitico l’elettorato di centro finisca col votare a destra trasformando uno schieramento ancor oggi in parte disomogeneo in un partito dominante.

Per queste ragioni credo che si debba abbandonare qualsiasi tentativo di ingegneria istituzionale che miri a dar vita ad un sistema bipartitico, e “accontentarsi” di un radicato sistema di pluralismo moderato che più di ogni altro mi appare in grado di garantire, dopo la lunga esperienza di sistema bloccato della I Repubblica, il bene irrinunciabile della democrazia dell’alternanza.

Occorre però far presto. Ricordiamoci che tra breve tornerà ad incombere il referendum Segni-Guzzetta che, come è noto, mira a realizzare il bipartitismo. Forse, nell’incertezza circa la capacità del Parlamento di legiferare, occorrerebbe stipulare un’assicurazione sulla vita raccogliendo sin da ora le firme per aggiungere un’ulteriore quesito: l’abrogazione del premio di maggioranza previsto dall’attuale legge. Tecnicamente è possibile. Il PD e tutti i partiti di opposizione dovrebbero seriamente pensare all’opportunità di raccogliere queste firme. L’attuale stato dei rapporti tra maggioranza ed opposizione non giustifica eccessivi ottimismo circa la possibilità di positive soluzioni parlamentari.