

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
Intervento di Antonio Agosta

Riforma elettorale: un'occasione perduta

Esprimerò alcune considerazioni assolutamente personali. Non riconducibili a specifiche strategie politiche; né, per la brevità dell'intervento, compiutamente argomentate e documentate dal punto di vista analitico. Riflessioni giustificabili, spero, dalla circostanza di essere stato, nell'arco della breve legislatura appena conclusa, uno dei testimoni più diretti, in sedi istituzionali¹, di vari tentativi e passaggi per approdare ad una riforma elettorale condivisa.

Ebbene: sono uscito da queste esperienze francamente avvilito. Perché non era inevitabile che le cose andassero come sono andate. E, per quanto – come ben sanno molti dei presenti – avessi costantemente avvertito, di volta in volta, sui rischi di soluzioni che consideravo perlomeno inadeguate, come si sono poi rivelate, avverto profondamente l'amarezza di questo fallimento. Sono però altrettanto sorpreso che nessuno dei protagonisti politici di quelle vicende e di quelle scelte ritenga di formulare un bilancio critico o autocritico – anche doveroso nei confronti dell'opinione pubblica – sulle ragioni di un insuccesso, che, a mio avviso, non ha comportato soltanto la mancata approvazione di una legge, ma ha contribuito a un mutamento radicale delle prospettive di evoluzione del sistema politico.

Oggi ci ritroviamo a voler riprendere il discorso dal punto in cui era stato interrotto nelle aule parlamentari: dalla bozza Violante e dalla bozza Bianco. "Ieri dicevamo...". Come se nel mezzo ci fosse stata una semplice sospensione, disposta dal calendario o voluta dal Cielo. Sappiamo tutti che

¹ Sono stato membro della Commissione scientifica istituita presso la Presidenza del Consiglio nell'autunno del 2006; ho poi proseguito con una costante ed amichevole collaborazione con il Dipartimento per le riforme istituzionali e lo stesso ministro Chiti, per buona parte del 2007; ho ricevuto, infine, l'onore di essere chiamato, all'unanimità e quale unico consigliere, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, alla fine di novembre 2007, collaborando all'elaborazione della cosiddetta bozza Bianco. Di tutto ciò, naturalmente, sono infinitamente grato a quanti hanno voluto manifestarmi fiducia (non so se adeguatamente corrisposta).

questa non è la realtà. Le elezioni del 2008 hanno rappresentato una cesura netta rispetto alla fase precedente, che ha modificato il quadro degli attori e delle opportunità, e i cui effetti sono destinati a perdurare probabilmente a lungo.

Se per le riforme costituzionali vi possono essere fondate giustificazioni per volersi riallacciare in gran parte ai fili della bozza Violante, non può dirsi lo stesso per la riforma elettorale. Se una riforma si farà, sarà per riprodurre prescrittivamente, a tutti i livelli istituzionali, le caratteristiche del sistema partitico scaturito dal voto politico (come già segnalano le prime avvisaglie della nuova legge per le elezioni europee).

La cattiva gestione complessiva della questione elettorale ha gravemente inciso sulla crisi politica e la fine anticipata della legislatura: faccio riferimento ovviamente, come è doveroso in democrazia, soprattutto alle responsabilità delle diverse componenti dello schieramento di maggioranza, l'Unione, e principalmente del Partito democratico, le cui divisioni interne sul tema hanno reso, da ultimo, la situazione insanabile. Ma, credo che una particolare attenzione vada riservata anche all'azione del Centro, che, prima e più di tutti aveva reclamato la necessità di una riforma elettorale sul modello tedesco, e che poi ha contribuito a rendere praticamente inattuabile una sua realistica trasposizione nella cornice costituzionale e politica italiana.

Si dirà, come si è detto: le elezioni anticipate le ha pretese Berlusconi. Ma, a parte il dato oggettivo che la minoranza parlamentare, da sola, non avrebbe potuto imporre nulla; cosa avrebbe dovuto fare Berlusconi, se non chiedere di accelerare per raggiungere il traguardo, una volta sicuro di competere con avversari deboli e ormai irrimediabilmente divisi? E, perché mai, in quelle favorevoli circostanze, avrebbe dovuto onorare gli impegni assunti con Veltroni e Franceschini per realizzare, prima del voto, il cosiddetto "vassallum", aumentando parzialmente il rendimento elettorale dell'avversario? E perché avrebbe dovuto, a sua volta, correre da solo? Per lealtà cavalleresca? La strategia della "corsa solitaria", formulata da entrambi i leader nel novembre 2007, per Veltroni costituiva un progetto politico di edificazione e consolidamento dell'identità del Partito democratico, per Berlusconi una minaccia, per ricompattare gli alleati in posizione subalterna.

Berlusconi si è sempre comportato come un attore istintivamente razionale. In tutto, anche nell'estromissione dell'Udc dall'alleanza di Centrodestra, per disporre di una maggioranza parlamentare non condizionata numericamente dal benessere di Casini.

La stessa razionalità non è stata praticata invece dai suoi avversari. Non era inevitabile la fine della legislatura e il ricorso anticipato alle elezioni, perlomeno nella primavera 2008. E' stato temerario, se non irresponsabile, da parte del Partito democratico (ma, anche della Sinistra e del Centro), volere (o rischiare di) andare alle urne con le regole vigenti, soprattutto nella prospettiva (che considero politicamente apprezzabile) del "correre da soli". Strategia che avrebbe presupposto, però, un contesto normativo diverso, e non la permanenza di un sistema elettorale con premio di maggioranza

coalizionale. In quelle condizioni, il verdetto politico scaturito dal voto era assolutamente incontrovertibile.

Sarebbe antipatico, non è questa la sede, non ci sarebbe neanche il tempo, per elencare i tanti fattori che hanno concorso al naufragio della legislatura sugli scogli della riforma elettorale e i troppi errori compiuti. Consentitemi, però, di sottolineare, almeno per preminenza cronologica, l'azione, per me incomprensibile, svolta dalla componente ulivista e democratica del movimento referendario. Si è motivata l'iniziativa del referendum con la necessità di uno stimolo al parlamento (si è usata, per la verità, l'espressione brutale, evocativa di ben altre irruzioni nelle aule parlamentari, di "pistola puntata alla tempia"...). Ma, a parte ogni considerazione sugli effetti tecnici e politici (a mio giudizio, prevalentemente peggiorativi rispetto alla legge vigente), chiedo: era indispensabile aggravare con ulteriori elementi di divisione e di urgenza il già precario equilibrio della coalizione e del programma del proprio governo? In effetti, per restare nell'ambito di quell'infelice metafora, l'iniziativa referendaria ha collocato una "bomba ad orologeria" sotto al tavolo del governo Prodi, che è esplosa puntualmente, a metà gennaio 2008.

Devo aggiungere che anche il Governo ha fatto la sua parte, attardandosi in pur doverose consultazioni delle opinioni delle diverse parti politiche, senza pervenire, però, a formulazioni concrete o almeno decifrabili, come provano, a mio parere, le due audizioni parlamentari del ministro Chiti, il 23 aprile 2007. Naturalmente, oltre che per la debolezza dell'apparato di supporto al ministro (anche qui, domando: perché non essersi affidati al ministro e alla struttura dell'Interno?), il compito era reso arduo soprattutto, dalla confusione dei linguaggi e degli interessi. E, nella coalizione di Centrosinistra, dalla pesante eredità della retorica che aveva contrassegnato, fin dall'autunno 2005, il dibattito politico e scientifico sul cosiddetto "porcellum". Se tutte le critiche allora formulate fossero state fondate o realmente condivise, la soluzione ovvia sarebbe stata l'immediata abrogazione della nuova legge e il ritorno al mai tanto lodato "mattarellum"; o, addirittura - come qualche leader politico aveva prospettato - ad una sua semplificazione esclusivamente maggioritaria, senza scheda e simboli per il recupero proporzionale. Invece così non è stato. Evidentemente, la realtà era più articolata di come si fosse preteso di rappresentarla.

La difficoltà politica dell'impresa consisteva nell'arrivare ad una riforma elettorale utile allo sviluppo del sistema politico, senza mettere a repentaglio l'esistenza della coalizione di maggioranza. Naturalmente, l'impresa diventava impossibile se, come è stato costantemente e quasi ossessivamente affermato, la pietra angolare di qualsivoglia soluzione tecnica veniva individuata preliminarmente nell'esigenza di estromettere dalla rappresentanza parlamentare i partiti minori. E ciò risulta perlomeno paradossale se sostenuto all'interno di una coalizione che traeva un quarto della sua consistenza dal contributo di liste ben inferiori al 5 o al 4% (la più forte delle quali, formata da due partiti, aveva ottenuto il 2,6% nelle elezioni

del 2006). La frammentazione complessiva di un sistema politico (anche dal punto di vista della sua misurazione con indici statistici) dipende soprattutto dalla debolezza dei cosiddetti partiti maggiori, piuttosto che dal numero dei minori. Potrà sembrare un sofisma: ma, a mio avviso, l'obiettivo di una buona (oltre che realizzabile) riforma elettorale non sarebbe stato sbarrare a tutti i costi il passo ai piccoli partiti, ma incentivare e premiare incrementalmente la crescita dei maggiori. Ho sempre considerato inadatta, nello specifico contesto italiano, soprattutto l'adozione di una clausola "nazionale" di sbarramento, che, peraltro, avrebbe penalizzato senza giustificazione partiti con rilevante consenso in realtà politiche locali.

Una buona legge elettorale, a mio avviso, avrebbe dovuto contemperare ragionevolmente equità ed efficacia: consentendo l'emersione e il consolidamento di partiti con riconoscibile identità e radicamento sociale; stimolando una dinamica elettorale tendenzialmente, ma gradualmente, bipartitica (e non solo bipolare), senza eliminare il pluralismo. Ciò è possibile anche con sistemi elettorali semplici ed ancorati alla nostra tradizione politica, come lo sarebbe un meccanismo di competizione tra liste con ripartizione esclusiva dei seggi in circoscrizioni territoriali di medie dimensioni; senza ricorso a clausole legali di sbarramento, né a premi di maggioranza. Ho argomentato in altre sedi il mio pensiero; immaginando, peraltro, un effetto sinergico con la contestuale elezione del Senato, che proponevo di basare su competizioni uninominali maggioritarie di collegio, con rappresentanza delle minoranze, secondo lo schema scaturito dal referendum del 1993: allo scopo di valorizzare, in modo flessibile e indirizzato dal voto degli elettori, una strategia di alleanze tra partiti affini².

Anche un sistema ispirato al modello tedesco avrebbe potuto rispondere a queste esigenze, grazie al meccanismo del doppio voto, che consente a elettori e partiti una valutazione "tattica" (oltre che legata alla qualità del candidato) nel voto per il collegio uninominale, garantendo comunque la manifestazione "sincera" della scelta nel voto per la lista, predominante all'atto della ripartizione dei seggi. Deve essere però chiaro (come evidenziava anche il relatore Bianco nell'esposizione della prima stesura della bozza di articolato, l'11 dicembre 2007), che, soprattutto per vincoli di carattere costituzionale (in particolare, il numero fisso e non variabile dei deputati, come è invece in Germania), oltre che di concreta funzionalità tecnica (per la riallocazione territoriale dei seggi e la perequazione con i risultati del voto maggioritario), il metodo più coerente per richiamarsi alla logica del sistema tedesco, nel caso italiano, è necessariamente quello di applicarlo su base di distinte ripartizioni circoscrizionali³.

² Mi permetto di fare riferimento, per maggiore chiarezza argomentativa, da ultimo, al mio *Dal bipolarismo assoluto al bipartitismo tendenziale: attraverso il proporzionale*, in AA.VV., *La riforma elettorale*, Firenze, Astrid/Passigli, 2007, pp. 143-153.

³ Come era ben chiaro anche ai senatori (e professori) Cesare Salvi e Massimo Villone, autori di una proposta di legge del medesimo tenore; poi sorprendentemente

La soluzione Bianco - malgrado qualche errore ed alcune incertezze - era partita con il piede giusto. Si collocava, infatti, in posizione intermedia tra una proposta iper-proporzionalista (nel rapporto tra i partiti ammessi, ovviamente), perorata da Casini e condivisa da Rifondazione comunista e dal gruppo della Sinistra democratica, ed una iper-bipartitista, identificabile nel modello Vassallo, suffragato dall'intesa Berlusconi-Veltroni. Era ciò che si richiedeva, peraltro, ad un articolato destinato ad essere eventualmente adottato come testo base per il lavoro della Commissione parlamentare: un testo, cioè, flessibile, adattabile - nei limiti della ragionevolezza tecnica - verso l'una o l'altra direzione a seguito della votazione di emendamenti. Un corretto punto di avvio; ma, anche, un possibile approdo finale.

Il difficile sentiero parlamentare è divenuto, però, impraticabile nel momento in cui, il 15 gennaio 2008, a conclusione del dibattito, il relatore ha ritenuto più produttivo, ai fini dell'approvazione di un testo base, rinunciare alla posizione mediana e accogliere, nella sostanza, la proposta Casini di riparto nazionale dei seggi. Proposta avallata, oltre che dai suoi precedenti sostenitori, anche da una componente politicamente significativa del Partito democratico, che, in tal modo, si contrapponeva esplicitamente all'indirizzo perseguito dal suo segretario politico. L'effetto non poteva che essere, come è stato, dirompente; provocando, per altro, l'espressa disapprovazione, in sede parlamentare, del gruppo di Forza Italia, e la mancata assunzione della proposta come testo unificato per il prosieguo dell'iter legislativo. Va aggiunta, in parentesi, l'altra e ancor più sorprendente soluzione contenuta in quel nuovo articolato - suggerita dal senatore Salvi - di pretendere, per il Senato, il ritorno alla normativa elettorale anteriore al 1993: come dire, un evidente ripudio del referendum che ha rappresentato il punto di svolta della nostra storia politica recente, approvato plebiscitariamente dall'elettorato italiano.

Dal punto di vista tecnico, infine, va sottolineata la discutibile qualità e l'affrettata stesura finale del testo (che, però, sembra assunto acriticamente dal documento delle Fondazioni). Richiamo l'attenzione, in particolare, sulla confusa e illogica disciplina (letteralmente ripresa dalla proposta di legge Cesa) per la riassegnazione dei seggi alle circoscrizioni territoriali e per le eventuali compensazioni, in caso di squilibrio tra numero complessivo dei parlamentari spettanti e numero di eletti nei collegi. Pretendere in ogni caso la ripartizione proporzionale nazionale dei seggi, a prescindere dalla funzionalità applicativa del sistema elettorale, è un atto di protervia intellettuale, prima ancora che politica. Non si scrivono così le leggi elettorali.

Una riforma elettorale ragionevole, ripeto, deve temperare equità ed efficacia. Deve porre degli argini per far scorrere ordinatamente, ma liberamente, il fiume della realtà presente e futura, incanalandone, ma rispettandone il flusso. Non può essere progettata pregiudizialmente pro o

abbandonata e contraddetta, in favore di una irrealizzabile ripartizione nazionale, nel corso del dibattito in Commissione Affari costituzionali.

contro una parte e non deve pretendere di modellare chirurgicamente e autoritativamente il quadro politico. Deve essere tecnicamente lineare e ben congegnata, e dar luogo a interpretazioni univoche e a risultati coerenti con la volontà prevalente degli elettori nei singoli contesti territoriali. Non può essere costruita guardando alle elezioni immediatamente successive, ma deve essere concepita con una prospettiva di lungo periodo. Deve agevolare, ma non pretendere di prescrivere tassativamente, evoluzioni virtuose del sistema politico.

Su tutti questi elementi, consentitemi, si valuta la qualità della classe politica. E si misurano le differenze fra una saggia "ingegneria elettorale", che, tenendo conto della complessità, ricerca equilibri funzionali nell'interesse generale, e occasionali "ingegnosità elettorali", frutto della continua rincorsa a trovate parziali e partigiane. Concordo con Fulco Lanchester, quando ricorda che la materia elettorale, per sua natura così delicata, necessita del bulino, e non dell'ascia.

Una riforma elettorale ragionevole, a mio avviso, era possibile. Ad un certo punto, anzi (metà dicembre 2007), era sembrata persino realizzabile e sarebbe stata probabilmente utile al sistema politico. Ma, si è scontrata contro intransigenze reciproche, incompetenze tecniche e presunti calcoli di convenienza.

Sarà il caso di tornare puntualmente, con una attenta valutazione critica dei contenuti, normativi e politici, sui passaggi di quelle ultime settimane di legislatura; così come sulle condizioni che hanno condotto all'infruttuoso esito dell'estremo tentativo di Marini di riprendere la questione, facendone l'oggetto principale di un governo a termine.

Mi auguro di sbagliare, ma oggi è tardi per avanzare una proposta di riforma elettorale ragionevole. Richiamarsi, come si fa nel documento delle Fondazioni, al sistema elettorale tedesco può essere, a grandi linee, teoricamente apprezzabile e condivisibile, ma non è effettivamente praticabile. Può valere, al massimo, come messaggio politico, per ricompattare un fronte di potenziali alleanze sul versante delle attuali opposizioni. Magari in nome di una comune nostalgia per un'occasione colpevolmente perduta e ormai, temo, irrecuperabile.